

Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le 6 janvier 2017

Réf. : GR / 17 / 0069

Monsieur le Directeur,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la régie Hautes-Pyrénées Haut Débit.

Je tiens à vous informer qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application des dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, ce document peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. À cet effet, je vous demande de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : crcgreffe@lr.ccomptes.fr.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, en l'assurance de ma considération distinguée.

André PEZZIARDI

Monsieur Philippe COLLET
Directeur de la régie Hautes-Pyrénées Haut Débit
HÔTEL DU DÉPARTEMENT
6 Rue Gaston Manent - BP 1324
65013 TARBES CEDEX 9

Rapport d'observations définitives
n° GR/17/0069 du 6 janvier 2017

RÉGIE HAUTES-PYRÉNÉES HAUT DÉBIT

Exercices 2010 et suivants

S O M M A I R E

| | |
|---|-----------|
| 1. Le développement de l'internet haut débit dans le département des Hautes-Pyrénées ... | 5 |
| 1.1. L'historique du déploiement du réseau haut débit..... | 6 |
| 1.1.1. Les prémices..... | 6 |
| 1.2. Le choix d'un partenariat public-privé comme mode de gestion du réseau..... | 6 |
| 1.2.1. L'évaluation préalable..... | 6 |
| 1.2.2. L'objet du contrat..... | 7 |
| 1.3. Une régie personnalisée en charge de la mission de service public du réseau de communications électroniques..... | 7 |
| 1.3.1. Les motifs de la création de la régie..... | 7 |
| 1.3.2. Les objectifs de la régie..... | 7 |
| 1.3.3. L'objet statutaire..... | 8 |
| 1.3.4. La gouvernance..... | 8 |
| 2. Le réseau numérique départemental haut débit..... | 9 |
| 2.1. Nature et options techniques du réseau..... | 9 |
| 2.1.1. Les principales technologies du réseau numérique départemental..... | 10 |
| 2.1.2. Le déploiement du réseau..... | 11 |
| 2.2. Les offres de services..... | 15 |
| 2.2.1. Les principaux produits proposés aux opérateurs..... | 15 |
| 2.2.2. Le catalogue de services et l'évolution des tarifs..... | 15 |
| 2.3. Les usagers et les utilisateurs du réseau..... | 17 |
| 2.3.1. Du service public numérique au client final..... | 17 |
| 2.3.2. Typologie et évolutions des usagers et des utilisateurs..... | 17 |
| 2.3.3. La qualité du service..... | 19 |
| 2.4. Des objectifs initiaux partiellement atteints..... | 19 |
| 3. L'équilibre financier du contrat de partenariat public-privé..... | 20 |
| 3.1. Un engagement financier important pour le département des Hautes-Pyrénées..... | 20 |
| 3.1.1. Le montage financier du contrat de PPP..... | 20 |
| 3.2. Un risque d'exploitation essentiellement assumé par la régie... .. | 21 |
| 3.3. ... mais jusqu'à présent maîtrisé..... | 22 |
| 3.3.1. Un risque qui s'est réalisé en 2013 et 2014..... | 22 |
| 3.3.2. Un risque maîtrisé à court terme..... | 22 |

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

| | |
|---|-----------|
| 3.3.3. Les difficultés de commercialisation | 23 |
| 3.4. Les charges incluant les loyers de la société HPN et le reste à charge de la régie HPHD | 26 |
| 3.4.1. Détermination des charges incluant les loyers dus à HPN | 26 |
| 3.4.2. Un « reste à charge » supérieur aux prévisions à compter de 2013 | 26 |
| 3.5. Un subventionnement de la régie de 13,3 M€ sur la période 2012-2014 | 28 |
| 3.6. Une stratégie d'investissement visant au maintien des recettes commerciales..... | 28 |
| 3.6.1. Les dépenses d'investissement..... | 28 |
| 3.6.2. Les recettes d'investissement | 30 |
| 3.7. Les autres facteurs de déséquilibre financier..... | 30 |
| 3.7.1. Une avance sur loyers trop limitée | 30 |
| 3.7.2. Une rentabilité excessive des fonds propres du titulaire | 30 |
| 3.7.3. Un loyer financier coûteux du fait d'un taux d'intérêt élevé | 30 |
| 3.7.4. Des clauses d'indexation des loyers défavorables | 31 |
| 4. Les enjeux et perspectives liés au déploiement du THD..... | 32 |
| 4.1. Les plans nationaux..... | 32 |
| 4.2. Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique des Hautes-Pyrénées (SDTAN)..... | 32 |
| 4.3. La mise en œuvre du SDTAN..... | 33 |
| 4.3.1. Le PPP haut débit, support d'actions transitoires de montée en débit en attente du déploiement FTTH..... | 33 |
| 4.3.2. Le PPP haut débit, un cadre inadapté à la mise en œuvre du nouveau réseau THD | 33 |
| 4.3.3. Une hypothèse à l'étude : la dissolution de la régie HPHD..... | 34 |
| 4.3.4. L'avenir du PPP haut débit en question..... | 34 |
| 4.4. Conclusion | 35 |
| GLOSSAIRE | 36 |

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la régie Hautes-Pyrénées Haut Débit pour les exercices 2010 et suivants.

Soucieux de renforcer son attractivité, le département des Hautes-Pyrénées a souhaité améliorer la couverture en haut débit de son territoire, en réalisant de 2010 à 2012 un réseau de télécommunications départemental. Il a signé à cet effet en février 2010, avec le groupement d'entreprises Axione-ETDE-Barclays, un contrat de partenariat public-privé (PPP) d'une durée de 22 ans prévoyant le déploiement (2 ans) et l'exploitation (20 ans) d'un réseau haut débit sur le territoire départemental. Ce PPP a été rapidement transféré, par deux avenants, d'une part, du département à la régie Hautes-Pyrénées Haut Débit et, d'autre part, du groupement d'entreprises Axione-ETDE-Barclays à sa filiale, la société Hautes-Pyrénées Numérique (HPN).

Depuis le 19 février 2010, date de sa création, la régie Hautes-Pyrénées Haut Débit a la charge d'établir et d'exploiter sur le territoire départemental des infrastructures et réseaux de télécommunications et de les mettre à disposition d'opérateurs indépendants, ce qui suppose le contrôle des missions confiées au titulaire du contrat de PPP, la société HPN.

1. Un projet innovant

Le réseau mis en place à partir de 2010 par la société HPN a pour objet, d'une part, d'apporter une couverture en haut débit à l'ensemble de la population à 2 mégabits minimum et, d'autre part, de raccorder en très haut débit (100 mégabits) 26 zones d'activités économiques et desservir en filaire (fibre optique) une centaine de sites d'intérêt départemental (collèges, lycées, sites d'enseignement supérieur, SDIS, hôpitaux).

Ce projet innovant est l'aboutissement d'une réflexion précoce, initiée à l'issue d'un diagnostic établi par le département en 2007 sur l'état du haut débit. Mis en service en 2012, le réseau desservait 5 471 foyers par la technologie ADSL, 331 foyers par la technologie Wimax et 35 foyers par satellite au 31 décembre 2014. En outre, à cette date, 100 sites publics et 64 entreprises bénéficiaient du haut débit, voire du très haut débit, grâce à la fibre optique. Ce résultat est cependant inférieur au nombre d'abonnés prévisionnels, ce qui a des conséquences sur l'équilibre financier du contrat de partenariat.

2. Une dépense de 132,67 M€ étalée sur 20 ans

Le contrat de PPP constitue en effet un cadre contraignant, coûteux et financièrement risqué.

2.1. Un risque commercial essentiellement assumé par la régie

Les recettes attendues sur la durée du contrat sont constituées d'une part de recettes commerciales à hauteur de 65,94 M€, et d'autre part d'une contribution de 66,72 M€ à la charge de la régie c'est-à-dire, *in fine*, du département des Hautes-Pyrénées qui assure en pratique, par le subventionnement de la régie, l'équilibre économique et financier de l'opération.

Mais la régie assume l'essentiel du risque commercial : en cas d'insuffisance de recettes commerciales liée à l'insuffisance du nombre d'abonnés, elle serait appelée à assurer la charge du manque à gagner à concurrence de 90,9 % de la recette commerciale attendue.

D'ores et déjà, les subventions versées par le département à la régie ont atteint 13,3 M€ sur les trois premières années d'exploitation, soit 3,34 M€ de plus que la contribution moyenne prévisionnelle nécessaire à l'équilibre du contrat. Leur montant s'explique notamment par le manque à gagner en recettes qui a atteint 550 k€ entre 2012 et 2014 et, à hauteur de 536 k€, par des opérations d'investissement supplémentaires, destinées à augmenter le potentiel de recettes.

2.2. Les difficultés de commercialisation

Des difficultés de commercialisation sont provenues de la mise en œuvre des technologies Wimax et ADSL. La technologie Wimax a suscité de fortes oppositions locales, qui ont conduit à un gel puis à l'abandon de l'installation de certaines stations, ce qui a affecté le nombre de clients. L'insuffisance des clients ADSL génère à compter de 2013 un manque à gagner d'environ 290 k€ par an par rapport aux prévisions.

3. L'équilibre économique du PPP menacé par le déploiement du très haut débit

Après quatre années de fonctionnement, l'équilibre du PPP est menacé par les perspectives de déploiement de la technologie très haut débit (THD). Le risque est grand de voir les clients actuels desservis par l'ADSL passer d'une technologie à l'autre. La chambre recommande dès lors à la régie de procéder au chiffrage des deux principales options possibles :

- intégration du THD dans un nouveau PPP ;
- sortie du PPP et relance du projet THD avec un autre montage.

Cette étude chiffrée apparaît comme un préalable indispensable à une décision lourde de conséquences, tant pour la pérennité de la régie que pour les finances du département.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

L'examen de la gestion de la régie Hautes-Pyrénées Haut Débit a été ouvert le 17 mars 2015 par lettre du président adressée à M. Philippe Collet, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé le 19 mars 2015 à Mme Jocelyne Plattelet, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables ont eu lieu respectivement les 13 et 9 octobre 2015.

Lors de sa séance du 11 décembre 2015, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Philippe Collet. Des extraits le concernant ont été adressés à un tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 21 septembre 2016, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

| |
|---|
| 1. LE DEVELOPPEMENT DE L'INTERNET HAUT DEBIT DANS LE DEPARTEMENT DES HAUTES-PYRENEES |
|---|

Pour améliorer la couverture en haut débit du territoire des Hautes-Pyrénées, le département a décidé le déploiement d'un réseau de télécommunications départemental en signant en février 2010 d'un contrat de partenariat public-privé avec le groupement d'entreprises constitué par Axione-ETDE-Barclays. Ce contrat a été rapidement transféré, par deux avenants, d'une part, du département à la régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (HPPHD), régie personnalisée avec autonomie financière et, d'autre part, du groupement Axione-ETDE-Barclays à sa filiale, la société Hautes-Pyrénées Numérique (HPN).

Le réseau d'initiative publique (RIP), qui désigne le réseau physique construit au bénéfice de la collectivité territoriale, a eu pour objet d'apporter une couverture en haut débit à l'ensemble de la population à 2 mégabits minimum, de raccorder en très haut débit par fibre optique (100 mégabits) 26 zones d'activités économiques et de desservir en filaire (fibre optique) une centaine de sites d'intérêt départemental (collèges, lycées, sites d'enseignement supérieur, SDIS, hôpitaux...).

Ainsi, le périmètre du réseau défini dans le contrat comprend :

- des zones blanches du département des Hautes-Pyrénées. Il s'agit des communes du territoire départemental où n'était pas disponible une offre d'accès internet haut débit pour l'ensemble des utilisateurs finals de ces communes. L'annexe 3 du contrat de partenariat liste les communes concernées ;
- des sites d'intérêt stratégique tels que :
 - des zones d'activité d'intérêt départemental jugées prioritaires par le département (y compris leur desserte interne) ;

· les principaux sites publics d'intérêt départemental (établissements d'enseignement, SDIS, centres hospitaliers...).

Par ailleurs, le contrat prévoit la possibilité de raccorder, par opportunité, d'autres sites ou zones au réseau départemental si l'opération ne nécessite pas d'investissement supplémentaire. L'ordonnateur a toutefois précisé que les extensions du réseau, quelques qu'elles soient, nécessitent systématiquement des investissements complémentaires de la part de la régie et que la décision relative à ces investissements est souvent conditionnée par le retour sur investissement. Dans ces conditions, la chambre recommande à la régie d'ajuster le contrat à cette réalité opérationnelle.

Mis en place très tôt par le département des Hautes-Pyrénées, le contrat présente un intérêt indéniable pour assumer la mission de service public de desserte de zones blanches.

1.1. L'historique du déploiement du réseau haut débit

1.1.1. Les prémices

Dès 2002, le département des Hautes-Pyrénées a élaboré un schéma directeur des nouveaux usages et des nouvelles technologies de communication.

En 2007, il a établi un diagnostic de l'état du haut débit sur son territoire.

Considérant qu'il était en retard dans ce domaine, le département s'est fixé pour objectif de réparer la fracture numérique et d'étendre la couverture haut débit à 100 % de la population du territoire départemental.

L'assemblée départementale a alors décidé, par une délibération du 21 décembre 2007, d'établir une infrastructure haut débit de communications électroniques.

1.2. Le choix d'un partenariat public-privé comme mode de gestion du réseau

1.2.1. L'évaluation préalable

En novembre 2008, la mission d'appui aux partenariats « public-privé » (ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi), sollicitée par le département, a émis un avis favorable au projet de construction et d'exploitation d'une infrastructure de télécommunications à haut débit en Hautes-Pyrénées. Elle a estimé qu'il existait au cas d'espèce une condition légale du recours au PPP, celle tenant à la complexité du projet aux plans technique, juridique et financier, et fait valoir sa préférence pour le schéma PPP au regard des autres montages juridiques envisagés (maîtrise d'ouvrage publique, délégation de service public).

À la suite de cet avis, le conseil général a validé le recours au contrat de partenariat public-privé pour l'exécution du projet haut débit, par une délibération du 24 octobre 2008.

1.2.2. L'objet du contrat

À l'issue d'une procédure de dialogue compétitif, le conseil général s'est prononcé sur le choix du titulaire, le groupement Axione-ETDE-Barclays, par une délibération du 22 janvier 2010 et le contrat de PPP a été signé le 19 février 2010.

La mission globale confiée au titulaire du contrat de partenariat comprend :

- la conception, le financement, et le déploiement des infrastructures et équipements de communications électroniques appropriés dans un délai de 24 mois ;
- les prestations d'exploitation technique des infrastructures et équipements de communications téléphoniques du réseau ;
- les prestations d'assistance à la commercialisation pour le compte du département des Hautes-Pyrénées de services de mise à disposition d'infrastructures ou de réseaux de communications électroniques auprès des opérateurs ou des fournisseurs d'accès à internet.

La vie du contrat comprend deux phases : une phase de déploiement et une phase d'exploitation.

À peine signé, le contrat a connu, par deux avenants, un double transfert, d'une part, de son titulaire vers la société HPN, dédiée à l'exploitation du réseau, d'autre part, du département vers une régie personnalisée, créée sous le nom de régie « Hautes-Pyrénées Haut Débit ».

1.3. Une régie personnalisée en charge de la mission de service public du réseau de communications électroniques

1.3.1. Les motifs de la création de la régie

Selon les dispositions de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), une même personne ne peut pas exercer à la fois une activité d'opérateur de télécommunications et se charger de l'octroi des droits de passage destinés à permettre l'établissement de réseaux de communication électronique ouverts au public.

Le conseil général, concerné par cette incompatibilité, a alors décidé de faire porter l'exécution du contrat de partenariat par une régie personnalisée, créée sous le nom de « Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit » pour se substituer au département dans ses droits et obligations au titre du contrat de partenariat.

La régie a été créée par une délibération de l'assemblée départementale du 19 février 2010.

1.3.2. Les objectifs de la régie

Les objectifs de la régie sont présentés en préambule de ses statuts et sont strictement conformes à ceux du département, affirmés dans le préambule du contrat de partenariat.

Comme le département, la régie a pour objectifs de « garantir un accès haut débit aux hauts-pyrénéens exclus à ce jour des offres hauts débits grand public, de garantir tous les débits et services nécessaires pour répondre aux usages de demain à des coûts concurrentiels et de promouvoir les usages et services pour lutter contre la fracture numérique ».

L'intervention de la régie entend renforcer l'attractivité, la compétitivité et le développement économique et social du département en garantissant aux entreprises l'accès aux services de télécommunications de qualité à des coûts non discriminatoires, en favorisant les échanges inter et intra entreprises par l'accès aux outils de travail collaboratifs, en offrant au plus grand nombre des administrés la possibilité d'accéder aux différents services télécoms offerts par les opérateurs ou fournisseurs d'accès.

Elle s'inscrit aussi dans le projet de résorption de la fracture numérique en intervenant sur les zones blanches, où l'accès au haut débit n'est pas possible, et sur les zones grises, où les prix et les services sont moins attractifs que dans les zones où s'exerce la concurrence.

Elle s'est fixée deux objectifs en terme de développement numérique du territoire :

- couvrir 100 % des utilisateurs finals de toutes les communes du territoire départemental avec des offres d'accès internet d'un débit crête descendant de 2 Mbps minimum en utilisant les technologies ADSL, radio et satellite ;
- rendre éligible à des offres de services de débit garanti et symétrique de 100 Mbps ou plus les sites d'intérêt stratégique, à savoir les zones d'activité d'intérêt départemental et les principaux sites publics d'intérêt départemental (collèges publics, pôle universitaire de Tarbes, hôpitaux, lycées publics, sites administratifs du département...).

1.3.3. L'objet statutaire

D'après ses statuts, la régie a compétence pour :

- conformément aux dispositions de l'article L. 1425-1 du CGCT, établir et exploiter sur le département des Hautes-Pyrénées des infrastructures et des réseaux de communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants ;
- mettre de telles infrastructures à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants ;
- contrôler toutes les missions confiées au titulaire du contrat de partenariat au cours des différentes phases de l'exécution du contrat (constitution et déploiement du réseau, exploitation et commercialisation) ainsi que tous les renseignements et documents fournis ;
- assurer la commercialisation des services de mise à disposition d'infrastructures ou de réseaux de communications électroniques, notamment la signature des contrats et la facturation des recettes ;
- assurer la promotion du réseau.

1.3.4. La gouvernance

La régie est administrée par un conseil d'administration et un directeur.

1.3.4.1. Le fonctionnement du conseil d'administration

Selon les statuts, le conseil d'administration est composé de huit membres, désignés par le conseil départemental parmi les conseillers départementaux sur proposition du président du

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

conseil départemental. Il élit en son sein un président et un ou plusieurs vice-présidents. Le président du conseil d'administration procède à la convocation des membres aux séances du conseil, arrête l'ordre du jour et assure la police du conseil d'administration. Le conseil d'administration se réunit au moins tous les trois mois et est, en outre, réuni chaque fois que le président le juge utile ou sur la demande du préfet ou de la majorité des membres. Ses séances ne sont pas publiques. Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions qui intéressent le fonctionnement de la régie, décide des acquisitions, aliénations et prises en location des biens immobiliers et des mises en location des biens mobiliers ou immobiliers. Il vote le budget préparé par l'ordonnateur.

En pratique, l'examen des délibérations du conseil d'administration a permis de constater que ce dernier ne s'est réuni que trois fois en 2013 et 2014, alors que les dispositions statutaires exigent au moins quatre réunions.

La chambre invite la régie à veiller au respect des dispositions statutaires obligeant à la réunion du conseil d'administration au moins tous les trois mois.

1.3.4.2. *Le rôle statutaire du directeur*

Désigné par le conseil départemental, sur proposition du président, il est nommé par le conseil d'administration. Représentant légal de la régie, il en assure le fonctionnement sous l'autorité du président du conseil d'administration. À cet effet, il prend les mesures d'exécution des décisions du conseil d'administration, dirige les services. Il est aussi l'ordonnateur de la régie et à ce titre, prescrit l'exécution des recettes et des dépenses et prépare le budget.

Enfin, il prend les décisions pour lesquelles il a reçu délégation (décisions concernant la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services). Il informe le conseil d'administration du fonctionnement de la régie.

La chambre relève qu'en pratique, l'ancienne directrice de la régie de mars 2010 à août 2011, directrice adjointe de la direction de l'informatique, de l'administration et des finances du département, n'a pas véritablement exercé de fonctions de direction, son rôle s'étant limité à la signature de pièces administratives, bordereaux et courriers.

1.3.4.3. *L'organisation interne de la régie*

Le directeur de la régie est actuellement assisté de deux agents, dont l'un est titulaire, l'autre non titulaire, sous contrat à durée déterminée. Les deux agents titulaires (le directeur et son assistante) sont mis à disposition par le département.

2. LE RESEAU NUMERIQUE DEPARTEMENTAL HAUT DEBIT

2.1. Nature et options techniques du réseau

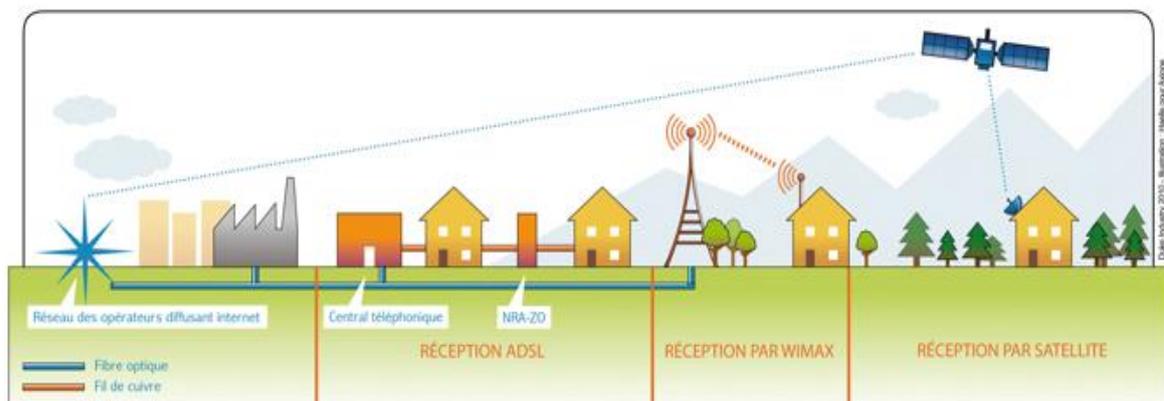
Le réseau numérique des Hautes-Pyrénées est un réseau de collecte de près de 500 kilomètres. Il relie les différents équipements de desserte répartis sur tout le territoire comme les nœuds de raccordement abonnés (NRA ou NRA-ZO) et les têtes de grappe Wimax. Il est interconnecté avec les opérateurs et l'internet à l'échelon local ou national. Dans les zones

d'activité économique, une desserte est assurée vers les entreprises et les sites publics connectés directement à la fibre optique.

2.1.1. Les principales technologies du réseau numérique départemental

Il existe aujourd'hui deux moyens d'accéder à l'internet haut débit : la technologie filaire et la technologie hertzienne (ou radio). Ces deux technologies complémentaires ont été retenues et développées par la régie HPHD et la société HPN.

figure 1 : Schéma technique du service d'accès au haut débit



Source : <http://www.hautes-pyrenees-numerique.fr>

2.1.1.1. La technologie filaire

La technologie filaire englobe les technologies « *Digital Subscriber Line* » (DSL ou ligne numérique d'abonné) et la fibre optique.

La « DSL sur cuivre » désigne l'accès au haut débit via le réseau téléphonique historique (ligne téléphonique en cuivre). C'est à partir de ce dispositif que s'est développé l'ADSL (*asymmetric digital subscriber line* ou ligne numérique asymétrique d'abonné), qui était en 2013 le réseau le plus utilisé par les opérateurs de la régie HPHD : 57 % de ses recettes commerciales provenaient de cette technologie.

Contrairement à l'ADSL dont le débit est asymétrique (les données circulent plus rapidement vers l'abonné que vers l'internet), le SDSL (symetric DSL), qui utilise également le réseau téléphonique, bénéficie d'une capacité de débit équivalent entre les flux descendants et les flux remontants. Il s'adresse principalement aux entreprises et aux sites publics importants mais reste marginal dans le partenariat public-privé (moins de 1 % des recettes commerciales en 2013).

La fibre optique se matérialise par un tube en verre plus fin qu'un cheveu. Elle permet de transporter des données par le biais d'un signal lumineux avec une quasi-absence d'altération par la distance. Cette qualité permet un accès au très haut débit. Cette technologie, utilisée depuis le début du projet et qui constitue la colonne vertébrale du réseau, connaît une croissance importante dans le cadre de ce partenariat public-privé, à destination d'entreprises et sites publics via l'offre FTTB (*fiber to the building* ou fibre jusqu'à l'immeuble). Elle a également servi à partir de 2015 au raccordement au réseau de nouvelles zones d'activités et à celui de stations de ski.

2.1.1.2. La technologie hertzienne

La technologie hertzienne permet la transmission de données par des ondes radios. Son déploiement est adapté aux zones isolées ou accidentées. Deux dispositifs ont été retenus pour le réseau départemental : le Wimax et le satellite.

Le Wimax (*worldwide interoperability for microwave access* ou interopérabilité mondiale d'accès par micro-ondes) permet de mettre en place une boucle locale radio c'est-à-dire un lien hertzien entre l'utilisateur et le point de collecte appelé « station de base », elle-même reliée au réseau public haut débit (ou très haut débit) grâce à un câble optique ou un faisceau hertzien. Il couvre un territoire de plusieurs kilomètres contrairement au Wifi qui assure un accès internet à seulement quelques centaines de mètres. Au 18 mars 2015, 347 foyers accédaient au haut débit par le Wimax ce qui représente 6 % des abonnements. Pour exploiter cette technologie, la régie HPHD et la société HPN utilisent la licence Wimax de Bolloré Telecom.

Pour les zones non éligibles à cette technologie en raison de la topographie, l'unique solution est la transmission par satellite. Cette alternative, qui offre une moindre qualité de service, est rare dans les Hautes-Pyrénées puisqu'elle ne concernait que 36 foyers au 18 mars 2015.

2.1.2. Le déploiement du réseau

2.1.2.1. Les infrastructures du réseau

Dans le cadre du contrat de partenariat, la société HPN a en charge la conception et le déploiement des infrastructures et équipements de communications électroniques appropriés, dans un délai de 24 mois à compter de la signature du contrat.

Sur le plan technique, la mise en place de ce réseau, dans le respect du périmètre géographique énoncé, se matérialise par la construction et l'installation de nombreuses infrastructures. Cette phase est définie dans le cahier des charges techniques (annexe 8 du contrat) et la notice descriptive des biens et projet architectural du réseau (annexe 13 du contrat).

D'après le rapport d'activité 2010 de la société HPN, les principales infrastructures projetées sont :

- des infrastructures de fourreaux dans lesquels sont déployées 387 km de fibre optique ;
- 47 points hauts ;
- une tête de réseau, à Séméac, abritant le cœur de réseau et réalisant l'interconnexion principale avec les moyens techniques des opérateurs ;
- un POP¹ situé à Lannemezan ;
- 39 armoires de rue destinées à héberger les DSLAM² (NRA et NRA-ZO fibrés) ;
- 13 armoires de rue destinées à héberger les opérateurs possédant leurs propres DSLAM (NRA-ZO passifs) ;
- 3 POP dans des zones industrielles (Lourdes, Lanne-Louey-Juillan, Bagnères de Bigorre).

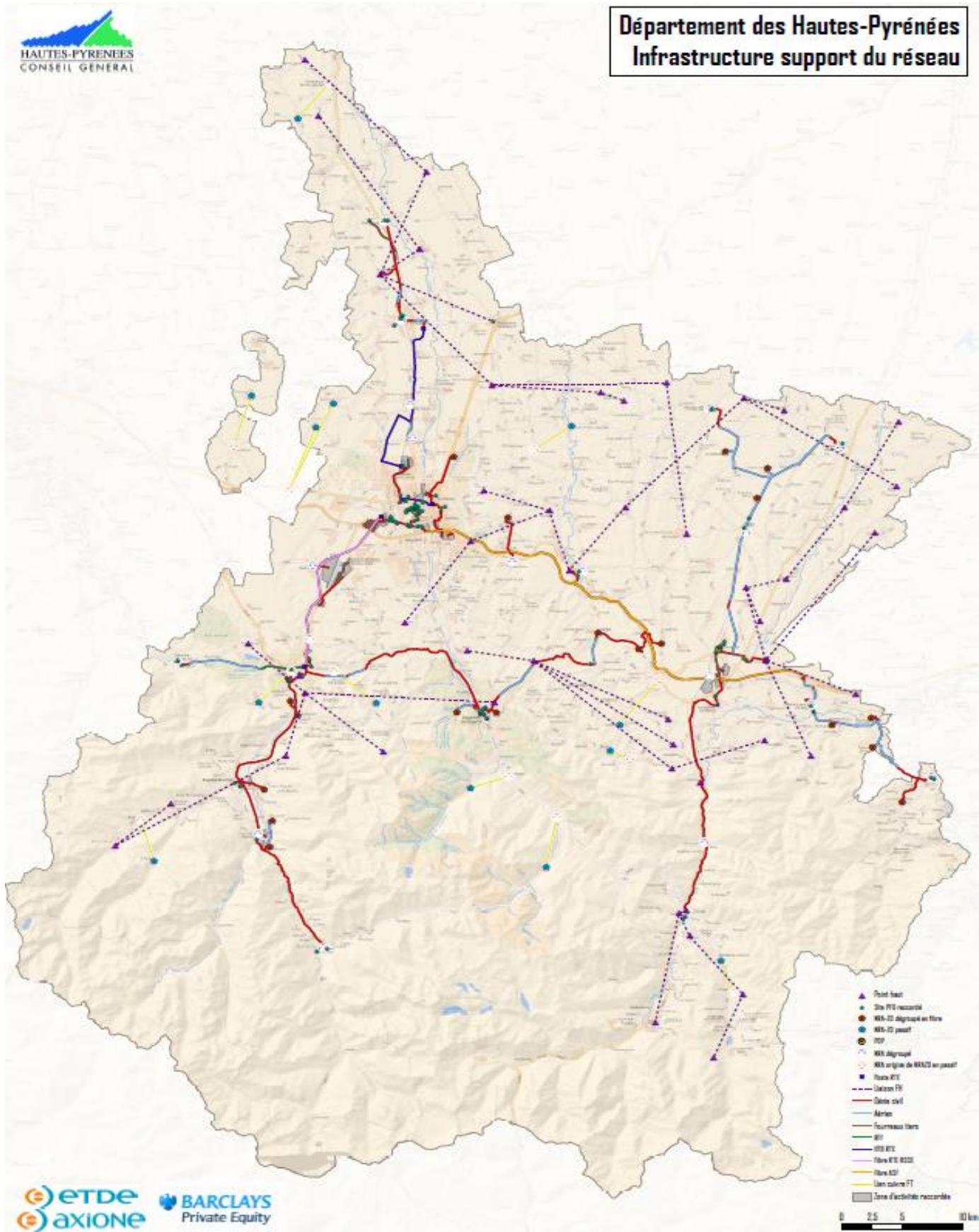
¹ Point de présence.

² *Digital subscriber line access multiplexor* ou multiplexeur d'accès à la ligne d'abonné numérique.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

HPN devait également constituer l'infrastructure de desserte permettant de raccorder les différents clients finals. Cette opération se décomposait :

- en opérations de dégroupage de 39 centraux téléphoniques France Télécom ;
- en opérations d'installation de 38 stations de base Wimax (soit 70 secteurs) ;
- en raccordement direct en fibre optique de bâtiments et de zones d'activités.



Source : régie Hautes-Pyrénées Haut Débit, annexe 13 du contrat de partenariat

2.1.2.2. L'encadrement de la phase de déploiement

Plusieurs dispositifs sont venus encadrer la phase de déploiement du réseau afin de s'assurer du respect des objectifs fixés par le PPP, tant au niveau de la qualité des infrastructures que des délais de réalisation.

En amont, l'utilisation des APS (avant-projets sommaires) et des APD (avant-projets détaillés) a permis à la régie d'obtenir, pour chaque infrastructure et avant leur création, des informations précises et complètes : état précis des infrastructures à créer ou à réutiliser, plans, capacité disponible sur chaque lien ou point de collecte, cartes. Ces avant-projets sommaires ou détaillés devaient obligatoirement être validés par la régie dans les deux semaines suivant la date de remise des documents.

Pendant la phase de déploiement, des réunions partenariales ont été régulièrement organisées. La commission de coordination, qui regroupe les parties au contrat, assistées par les personnes de leur choix (experts, conseils et techniciens) a notamment pour objet de suivre l'exécution des différentes phases d'études, de construction et d'exploitation du réseau départemental, afin de s'assurer du respect du contrat, et de prendre toute décision courante y afférente. Les comptes rendus de cette commission relatent l'avancée du déploiement et la bonne réception des infrastructures dans le respect des délais impartis.

Ces dispositifs ont permis de respecter globalement les objectifs fixés par le contrat de partenariat. Toutefois, des ajustements ont été nécessaires.

2.1.2.3. Les ajustements apportés au réseau numérique départemental

Depuis sa création, le réseau numérique des Hautes-Pyrénées a connu plusieurs modifications.

À trois reprises, la régie a sollicité, comme le prévoit le contrat (articles I.13.1, I.14 et IV.12.2), une modification du périmètre du réseau.

Par l'avenant n° 7 du 31 janvier 2012, la régie HPHD et la société HPN ont décidé d'adapter le réseau en réalisant des raccordements supplémentaires d'entreprises ou sites publics afin de faire bénéficier la régie d'une opportunité liée à la mise sur le marché de l'offre fourreaux dite GC-RCA (mise à disposition de génie civil par France Télécom pour le raccordement des clients d'affaires). Cet élargissement lui a coûté 269 k€³.

La régie a également sollicité la redéfinition du périmètre des sites d'intérêt départemental. Dix sites ont été exclus et cinq ont été intégrés. Ils sont listés à l'annexe n° 4 de l'avenant n° 8 du contrat de PPP.

Le 22 novembre 2013, le conseil d'administration de la régie a validé le projet d'aménagement numérique des stations touristiques de montagne. Cette extension du réseau a lieu dans le cadre de l'avenant n° 12 du 27 juin 2014 autorisé par la délibération 2014-06 du 28 avril 2014 et doit être entièrement financée par la régie via des subventions (Feder,

³ Voir compte 2153 aux grands livres de la régie 2012 et 2013 et les intitulés « rémunération € € avenant n° 7 » pour 115 333 € en 2012 et « frais d'investissement avenant n° 7 » pour 154 888 € en 2013.

communes...) et une part d'autofinancement. Ces sites bénéficient d'un déploiement en très haut débit.

En outre, le plan du réseau initial a subi des modifications du fait des oppositions locales à la technologie Wimax, ce qui a conduit à la suspension puis l'abandon de plusieurs points hauts, entraînant une modification du schéma technique et affectant l'équilibre économique du contrat (voir infra § 3). Les utilisateurs finals ont été orientés vers la solution satellitaire.

2.2. Les offres de services

2.2.1. Les principaux produits proposés aux opérateurs

La régie HPHD commercialise auprès des opérateurs, par l'intermédiaire de la société HPN, des services qui peuvent être divisés en quatre gammes.

La gamme de produits « ligne d'accès » permet le raccordement et la collecte en haut et très haut débit d'abonnés vers les infrastructures des opérateurs. Ces produits s'appuient sur la technologie hertzienne ou filaire. Il s'agit des lignes ADSL et SDSL, de la ligne A-Wimax et de la ligne FTTB.

La gamme de produits « infrastructure passive » regroupe un ensemble de services d'approvisionnement en gros d'infrastructures passives activées par les opérateurs pour construire leur propre réseau. Cette gamme comprend deux produits : l'hébergement et la location de fibre optique noire (FON).

L'hébergement est un service de location d'espace ou de baies énergisées. Le service de fibres optiques noires est un service de location de circuits optiques. Il consiste à la création d'un ou plusieurs liens optiques passifs entre au moins deux points de livraison du service.

La gamme de produit « bande passante » met à la disposition des opérateurs de la capacité pour l'interconnexion de ses sites ou les sites de ses clients. La gamme comprend le produit IXEN⁴. Les entreprises qui ont choisi ce produit peuvent bénéficier d'un réseau privé virtuel sur fibre optique.

Enfin, la gamme de produits « plateforme locale » correspond également au service d'hébergement et consiste en la mise à disposition, dans une salle aménagée spécifiquement, des emplacements permettant à un client d'installer les équipements nécessaires à la fourniture de services aux clients finals. Cette salle informatique est localisée à Sémeac, au niveau de la « tête de réseau ».

2.2.2. Le catalogue de services et l'évolution des tarifs

La régie HPHD, avec le concours de la société HPN, a établi un catalogue de services ainsi qu'une grille tarifaire. Les modifications apportées sont validées par le conseil d'administration de la régie. Depuis le début de la phase de commercialisation des services, quatre versions de catalogues ont été publiées : décembre 2011, juin 2012, octobre 2013 et février 2015.

⁴ Le Service IXEN permet d'interconnecter en fibre optique deux ou plusieurs sites distants avec des débits compris entre 2 Mbit/s et 1 Gbit/s et des niveaux de SLA (*service level agreement* ou accord de niveau de service) pouvant s'étendre en 24h/7j.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

Une étude comparative réalisée entre le catalogue de décembre 2011 et celui de février 2015 permet de dégager trois grandes tendances :

- une simplification du catalogue : là où la grille tarifaire de 2011 comptait plus de 320 références celle de 2015 en présente environ 250 ;
- une stabilité des tarifs pour une très grande partie des références ;
- une baisse des tarifs de la fibre et des services liés à cette technologie (IXEN).

La baisse des tarifs de la fibre est liée, d'une part, au développement national de cette technologie et, d'autre part, à la stratégie tarifaire mise en œuvre par la régie qui vise à proposer une offre de service public dont le prix est inférieur ou concurrentiel à celui du marché (principalement Orange).

tableau 1 : Comparaison tarifaire 2011/2015 sur quelques références du catalogue de services

| GAMME | référence catalogue | catégorie | désignation | prix décembre 2011 | prix février 2015 | remarques |
|---------------------------|---------------------|--|---|------------------------|---|---|
| LIGNES D'ACCES | FTTB-PKM-D60 | ligne FTTB- métropolitaine | ligne FTTB métropolitaine 60Mbit/s | 900€/mois | 550€/mois | baisse significative du prix pour toutes les référence de la catégorie |
| | FTTBBoM-TERRAIN | ligne FTTB- option raccordement FH | étude du terrain pour valider la | 2 000 € | 2 000 € | remboursement prévu dans les deux catalogues |
| | FTTB-TRONC-INC-1G | ligne FTTB- site tronc | site tronc FTTB- Débit symétrique 1Gbit/s- max 40 lignes FTTB | 14000€/mois | 13200€/mois | baisse du prix pour toutes les références de la catégorie |
| | ADSL-PK-MAX2T-ZND | ligne ADSL- composante acces | accès ADSL dégroupage total | 50€ fixe + 18,95€/mois | 56€ fixe + 19€/mois | hausse des couts fixes pour toutes les réf de la catégorie/ abonnement + de réf en 2015 |
| | ADSL-RES | ligne ADSL- SAV | forfait de remise en service d'une installation téléphonique ou d'une installation ADSL | 200 € | 200 € | Les prix des composantes SAV sont stables pour toutes les réf de la catégorie |
| | AWIMAX-AX-MAX-NA | ligne A-Wimax- Accès | acces a wmiac débit burst en livraison nationale | 19€/mois | 19€/mois | Prix identiques pour toutes les références de la catégorie |
| | AWIMAX-STT | ligne A-Wimax- SAV | signalisation transmise à tort | 30 € | 30 € | Prix identiques pour toutes les réf de la catégorie |
| | SDSL-MESHL-2P | ligne SDSL- ligne | mise en service hot line bipaire | 150 € | 163 € | Prix en hausse pour les 3 références de la catégorie |
| | SDSL-PKD-D500k | ligne SDSL- ligne | ligne SDSL- 500k | 70 € | 42 € | Baisse de tous les tarifs de cette catégorie quelque soit le débit |
| | SDSL+-AX-CU2P | Ligne SDSL+-accès | accès ASDSL+ interface cuivre 2P | 200 € | 200 € | Prix identiques pour toutes les réf de la catégorie |
| | SDSL+ABO-D8-2P | ligne SDSL+- ligne | Ligne SDSL bipaire 8M | 126 € | 72 € | Baisse de tous les tarifs de cette catégorie quelque soit le débit |
| | IXEN-P2P-M-D1000 | bande passante ixen point à point | IXEN P2P- métropolitain- business vritical 1Gbit/s | 2500€ + 2600€/mois | "tarifs identiques à l'offre la ligne FTTB" soit 1200€/mois | Prix en baisse pour toutes les références |
| BANDE PASSANTE | INFRA-NRAZO-CFO-ABO | service d'accueil NRA ZO | option hébergement et collecte FO passive | 4€/mois | 4€/mois | tarifs identiques pour toutes les références de la catégorie |
| INFRASTRUCTURES | HEB-DROC-FO-3P | Plate-forme locale/ hébergement/ prises en accessoires | 1/2 rocade baie vers point de brassage- fibre optique- 3 paires | 1000€+25€/mois | 1000€+25€/mois | tarifs quasiment identiques pour toutes les références de la gamme |
| PLATE-FORME LOCALE | IPT-100M | Plate-forme locale/ transit IP/ formule | transit IP- formule IP- 100Mbit/s | 10€/mois | 5,5€/mois | forte baisse des tarifs pour toutes les références de la catégorie |

Source : CRC d'après les catalogues de services de décembre 2011 et février 2015

2.3. Les usagers et les utilisateurs du réseau

2.3.1. Du service public numérique au client final

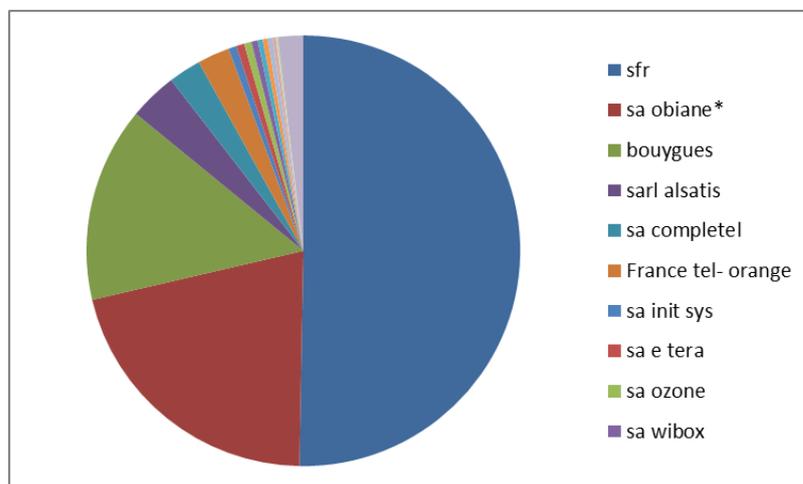
Les relations entre la régie et le titulaire sont régies par le contrat de partenariat. La régie HPHD définit le service, contrôle son exécution, rémunère le titulaire (HPN) et perçoit les recettes. La société HPN, quant à elle, construit, finance et exploite le réseau, et commercialise des services auprès des opérateurs pour le compte de la régie.

Les usagers du réseau sont les opérateurs qui achètent des services à la régie pour pouvoir proposer leurs offres aux entreprises et aux particuliers. Les relations entre la société HPN et les opérateurs sont précisées dans le catalogue de services et la grille tarifaire décrits ci-dessus. Enfin, les utilisateurs finals sont les clients des opérateurs : particuliers, entreprises ou établissements publics.

2.3.2. Typologie et évolutions des usagers et des utilisateurs

Le réseau Hautes-Pyrénées Haut Débit compte plus de 20 opérateurs (ou usagers). En tant qu'opérateur d'opérateurs, la régie compte aujourd'hui en effet comme clients plus d'une vingtaine de fournisseurs d'accès à internet. SFR, la SA Obiane (filiale d'Orange) et Bouygues étaient, en 2013, les principaux clients de la régie, qui représentaient plus de 86 % de ses recettes.

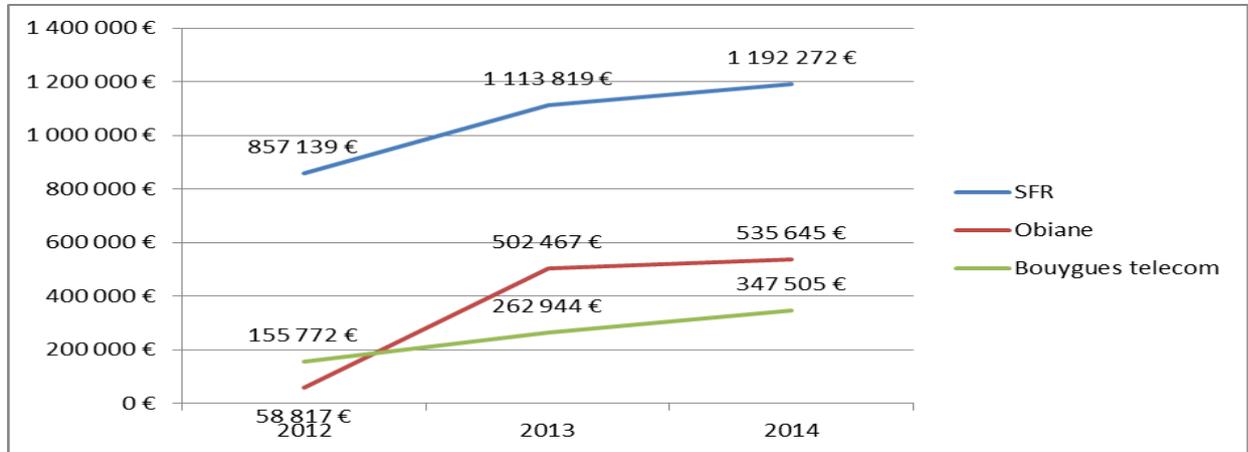
figure 2 Classement des opérateurs en fonction des recettes commerciales dégagées (2013)



Source : CRC d'après les titres de recette 2013

Ces trois opérateurs connaissent, entre 2012 et 2014, une progression importante de leurs recettes commerciales. Celles provenant de la société Obiane ont été multipliées par huit. Cette croissance s'explique par le déploiement du plan régional ASTER visant à développer le THD dans tous les lycées de la région Midi-Pyrénées. La société Obiane est titulaire de ce marché. Elle est également titulaire des marchés « télécom » du conseil départemental et du SDIS.

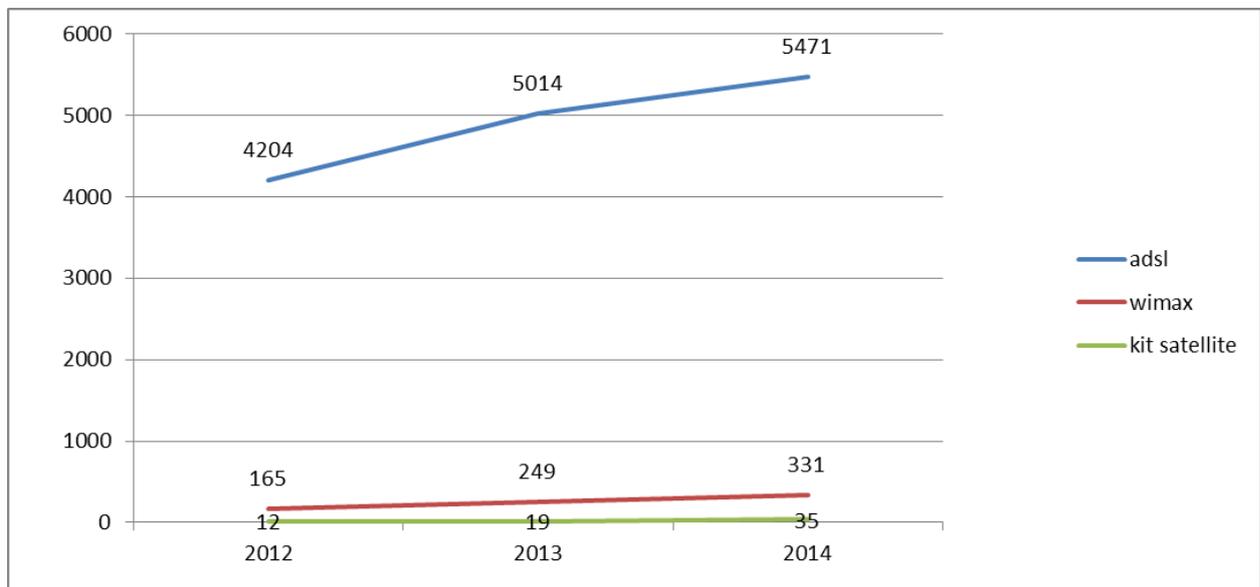
figure 3 : Évolution des recettes commerciales encaissées par la régie en provenance des trois principaux opérateurs entre 2012 et 2014



Source : CRC d'après les tableaux de suivi de la régie HDHP

Les opérateurs permettent l'accès au haut débit à 5 884 foyers⁵. Depuis le début de la phase de commercialisation en 2012, le nombre de foyers abonnés au réseau a augmenté en moyenne chaque année de 11 %. L'ADSL est la technologie la plus utilisée chez les particuliers. Le Wimax, pour les raisons évoquées précédemment, reste peu développé. L'utilisation des kits satellitaires dont l'installation a été subventionnée par la régie, est marginale et se limite aux zones géographiques les plus reculées.

figure 4 : Évolution du nombre de foyers abonnés par type de technologie (2012-2014)



Source : CRC d'après les tableaux financiers de la régie (versions des 16/01/2015, 17/01/2014 et 24/01/2013). Chiffres au 31 décembre.

Enfin, plus de 100 sites publics et 64 entreprises⁶ bénéficient du très haut débit grâce à la fibre optique.

⁵ Information au 18/03/2015 de la régie HPHD.

⁶ Information au 18/03/2015 de la régie HPHD.

2.3.3. La qualité du service

La société HPN doit répondre à plusieurs indicateurs de qualité énumérés à l'annexe 16 du contrat de partenariat. Ces indicateurs sont nombreux et s'articulent autour de trois axes : la qualité de service vis-à-vis des usagers, la qualité de l'exploitation technique et les indicateurs de charges. Ces indicateurs sont transmis mensuellement à la régie dans un rapport mensuel d'exploitation technique. Ces données sont également reprises dans les rapports d'activité de la société HPN. Les principaux indicateurs sont la disponibilité moyenne du réseau⁷ et les délais de transit⁸.

Les chiffres transmis sur la disponibilité du réseau par la société HPN à la régie HPHD pour les mois de mars, juin et décembre 2014 n'appellent pas d'observations. Les résultats collectés sur les délais de transit indiquent une situation dégradée concernant la collecte DSL, les données des mois de mars, juin et décembre 2014 étant supérieures au seuil de 20 ms. Le directeur de la régie a indiqué que cette anomalie résultait de mesures relevées non à Tarbes mais à Paris, donc faussées, et qu'elle serait rapidement corrigée.

tableau 2 : Exemples d'indicateurs de performance

| INDICATEURS | DISPONIBILITE | | | | DELAI DE TRANSIT | | | |
|---------------------------------|---------------|-------------|---------|--------|------------------|-------------|------------|------------|
| | Situation | réseau HPHD | | | Situation | réseau HPHD | | |
| Sous-réseau | dégradée | mars-14 | juin-14 | déc-14 | dégradée | mars-14 | juin-14 | déc-14 |
| Backbone national | < 99,80% | 99,99 | 99,998 | 99,994 | > 30ms | 10,95 | 11,75 | 10,41 |
| Cœur de réseau | < 99,80% | 99,998 | 100 | 100 | > 20ms | 19,03 | 19,63 | 17,73 |
| Collecte DSL | < 99,80% | 99,951 | 99,933 | 99,992 | > 20ms | 21,84 | 22,76 | 20,33 |
| Collecte radio (hertzien) | < 99,50% | 99,921 | 99,897 | 99,988 | > 100ms | 21,96 | 22,93 | 20,24 |
| Service de connectivité optique | < 99,80% | nc | nc | nc | sans objet | sans objet | sans objet | sans objet |

Source : CRC d'après annexe 16 du CP et les rapports mensuels d'exploitation 2014

2.4. Des objectifs initiaux partiellement atteints

Le réseau poursuivait l'objectif d'apporter une couverture en haut débit à l'ensemble de la population à 2 mégabits minimum, de raccorder en très haut débit (100 mégabits) 26 zones d'activités économiques et de desservir en filaire (fibre optique) une centaine de sites d'intérêt départemental.

Si le deuxième objectif est atteint puisque les zones d'activités ont été raccordées en fibre ainsi que les sites d'intérêts départementaux, ce n'est pas le cas du premier dès lors que tous les déploiements radio Wimax prévus n'ont pas été réalisés du fait d'oppositions locales à cette technologie, dont le degré d'acceptation sociale apparaît faible. Une partie du territoire ne peut donc actuellement accéder à l'internet haut débit que par satellite, dont l'usage est pourtant marginal.

⁷ La disponibilité du réseau est calculée à partir de son indisponibilité c'est-à-dire de la durée des périodes pendant lesquelles l'équipement n'est pas joignable tout en écartant les périodes d'interventions programmées déclarées dans le système de gestion des opérations programmées. La disponibilité de chaque sous-réseau (cœur, collecte xDSL, collecte FTTx, collecte WiMax) est obtenue en effectuant une moyenne pondérée de la disponibilité mensuelle de l'ensemble des équipements du sous-réseau.

⁸ Les délais de transit des différentes composantes du réseau sont établis à partir de requêtes « ping » lancées toutes les 5 mn depuis un serveur installé dans la tête de réseau. Le temps de réponse au « ping » de chaque équipement du réseau est égal au délai de transit de cet équipement vers la tête de réseau à l'instant de la mesure. Le délai de transit de chaque sous-réseau (cœur, collecte xDSL, collecte FTTx, collecte WiMax) est obtenu en effectuant une moyenne pondérée du délai de transit de l'ensemble des équipements du sous-réseau.

3. L'EQUILIBRE FINANCIER DU CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE

3.1. Un engagement financier important pour le département des Hautes-Pyrénées

Le contrat, signé pour une durée de 20 ans, représente un engagement financier important pour le département des Hautes-Pyrénées, qui assure *in fine* et en pratique, par le subventionnement de la régie, l'équilibre économique et financier de l'opération.

L'engagement financier porte au minimum sur un montant de 66,7 M€ de contributions dites obligatoires auquel s'ajoute la compensation à verser en cas d'insuffisance de recettes commerciales.

3.1.1. Le montage financier du contrat de PPP

Le montage financier actualisé du PPP fait apparaître un total des dépenses d'exploitation entre 2012 et 2032 de 128,441 M€ HT. À ce montant, s'ajoutent les frais propres de la régie estimés à 4,227 M€ pour l'ensemble de la période, soit une dépense annuelle moyenne de 0,211 M€. Les dépenses d'exploitation s'établissent ainsi à 132,669 M€.

tableau 3 : Dépenses d'exploitation du PPP (2012-2032)

| Dépenses en € | |
|---|--------------------|
| Sous-total loyers et refacturation frais | 128 441 427 |
| Frais propres (personnel, fonctionnement assistance à maîtrise d'ouvrage) | 4 227 627 |
| Total dépenses | 132 669 054 |
| Recettes en € | |
| Recettes commerciales escomptées | 65 945 069 |
| Contributions obligatoires | 66 723 985 |
| Total recettes | 132 669 054 |

Source : CRC d'après le document de montage financier mis à jour et avenant n° 9 pour le montant des recettes d'exploitation escomptées

Les coûts d'investissement initiaux du réseau ont été évalués à 34,143 M€, dont 29,8 M€ pour le montant des investissements physiques. Après déduction du montant de l'avance sur loyers de 2,508 M€, le montant restant à financer s'élève à 31,634 M€. Le coût total de l'opération est donc de 164,303 M€ HT.

3.1.1.1. Les dépenses d'exploitation

Elles sont constituées de la rémunération du titulaire, des frais à l'euro l'euro et des frais propres de la régie.

La rémunération du titulaire se décompose en cinq loyers, détaillés dans le tableau 4, et représente un montant de 109,589 M€ (hors indexation des loyers R2 à R5).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

Les frais à l'euro l'euro, évalués à 18,851 M€, concernent pour l'essentiel la refacturation par le titulaire de frais de dégroupage Orange, de frais d'installation de CPE Wimax et d'impôts et taxes.

Enfin, les frais propres de la régie ont été évalués par ses soins à 4,227 M€ sur l'ensemble de la période.

tableau 4 : Dépenses prévisionnelles en euros

| | |
|---|--------------------|
| R1 loyer financier | 54 710 400 |
| R2 exploitation maintenance | 22 476 665 |
| R3 gros équipement renouvellement | 8 562 240 |
| R4 commercialisation | 4 360 000 |
| R5 gestion | 19 480 334 |
| Sous-total loyers | 109 589 639 |
| Frais à l'euro l'euro | 18 851 788 |
| Frais propres (personnel, fonctionnement AMO) | 4 227 627 |
| Total dépenses | 132 669 054 |

Source : CRC d'après le document de montage financier mis à jour

3.1.1.2. Les recettes attendues

Les dépenses doivent être couvertes, d'une part, par les recettes commerciales escomptées, d'autre part, par des contributions obligatoires.

Les recettes commerciales ont d'abord été évaluées par le document de montage financier à 66,479 M€. Cette estimation a été revue à la baisse pour s'établir à un montant de 65,945 M€ après l'avenant n° 6 du 30 novembre 2011 qui tient compte de l'impact du gel de stations Wimax, soit une perte de recettes de 534 k€.

La contribution dite obligatoire vise à assurer l'équilibre financier d'ensemble du contrat. Elle peut être estimée à 66,723 M€ sur la durée d'exploitation, soit en moyenne une contribution annuelle de 3,336 M€.

3.2. Un risque d'exploitation essentiellement assumé par la régie...

Le montage financier illustre l'importance du risque d'exploitation supporté par la régie. En effet, le montant de l'engagement financier dépend *in fine* de la capacité de l'exploitation à générer un total de 66 M€ HT de recettes sur 20 ans.

Le risque pris par le titulaire du contrat de PPP apparaît faible si l'on considère les pénalités prévues par l'annexe 22 du contrat de partenariat. Sur une recette de commercialisation attendue de 66 M€ HT sur 20 ans, les pénalités dues par le titulaire au titre de la performance commerciale sont limitées à 200 000 € par an jusqu'au deuxième exercice et à 312 000 € par an à partir du 3^{ème} exercice, soit sur 20 ans un total de 6,016 M€ ou 9,1 % de la recette commerciale attendue.

Ce montant de pénalités est à rapprocher du montant de la rémunération que le titulaire est certain de percevoir pendant la durée du contrat au titre de l'assistance à la commercialisation, même en cas de non-obtention des recettes escomptées, soit 4,360 M€.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

En outre, l'ordonnateur a précisé, en réponse aux observations provisoires, que les pénalités ne s'appliquent que si le chiffre d'affaires est inférieur à 80 % du chiffre d'affaires prévisionnel.

3.3. ... mais jusqu'à présent maîtrisé

3.3.1. Un risque qui s'est réalisé en 2013 et 2014

Les recettes réalisées sur la période 2012 à 2014 sont inférieures aux prévisions. Ce constat résulte de la comparaison entre les recettes attendues selon le montage financier et les recettes constatées au compte de gestion.

tableau 5 : Écart recettes attendues / recettes réalisées

| | Recettes prévues montage financier | Recettes réelles au compte de gestion | Écart | % réalisation / recettes prévues |
|----------------|------------------------------------|---------------------------------------|--------------|----------------------------------|
| Année 3 - 2012 | 1 667 423,00 | 1 724 192,00 | 56 769,00 | 103,40 % |
| Année 4 - 2013 | 2 349 021,00 | 2 018 240,00 | - 330 781,00 | 85,92 % |
| Année 5 - 2014 | 2 855 006,00 | 2 472 949,00 | - 382 057,00 | 86,62 % |
| Total | 6 871 450,00 | 6 215 381,00 | - 656 069,00 | 90,45 % |

Source : CRC d'après le document de montage financier mis à jour au 12/03/2012 et comptes de gestion

Les recettes prévisionnelles d'ensemble ont été révisées à la baisse de plus de 534 k€ pour tenir compte de l'impact du gel des stations Wimax, passant de 66,479 M€ à 65,945 M€. Sur la base de ce montant de 65,945 M€, la régie a défini des objectifs commerciaux par année civile⁹.

Or, ceux-ci n'ont pas été atteints. L'écart entre les objectifs et les réalisations s'établit sur cinq ans à 750 k€ et à 656 k€ sur la seule période 2012-2014. Pour 2015, l'objectif ne sera pas davantage atteint : le chiffre d'affaires prévisionnel pour l'année 2015 au 23 septembre 2015 était de 2,7 M€ pour un objectif de 3,1 M€ soit une réalisation couvrant 87,64 % de l'objectif. Pour l'année 2016, le chiffre d'affaires prévisionnel au 23 septembre 2015 était de 2,59 M€ pour un objectif de 3,3 M€, soit 78,04 % de l'objectif.

tableau 6 : Écart objectif commercial / recettes réalisées

| | Objectif commercial | Réalisé | Écart | % de l'objectif |
|---------|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| Année 1 | 7 972,52 | 0,00 | 7 972,52 | 0,00 % |
| Année 2 | 766 515,85 | 565 018,75 | 201 497,10 | 73,71 % |
| Année 3 | 1 428 177,98 | 1 257 386,49 | 170 791,49 | 88,04 % |
| Année 4 | 2 242 487,91 | 2 161 148,35 | 81 339,56 | 96,37 % |
| Année 5 | 2 751 114,72 | 2 451 455,42 | 299 659,30 | 89,11 % |
| Total | 7 196 268,98 | 6 435 009,01 | 761 259,97 | 89,42 % |

Source : CRC d'après le tableau de suivi financier au 18 mars 2015

3.3.2. Un risque maîtrisé à court terme

Au regard du pourcentage de réalisation des objectifs commerciaux qui se situe en moyenne autour de 90 %, le risque commercial apparaît pour l'instant maîtrisé. Exception faite de l'année de création, la réalisation de l'objectif n'a été inférieure au seuil de 80 % des recettes prévisionnelles qu'en 2011. En deçà de ce seuil, le titulaire encourt l'obligation d'acquitter une

⁹ Voir notamment l'avenant n° 9 du 29 octobre 2012 objectifs de performance HPN.

pénalité égale à un tiers de l'écart entre les recettes obtenues et 80 % des recettes prévisionnelles, conformément à l'annexe 22 du contrat. Entre 2012 et 2014, le manque de recettes est d'environ 650 k€, soit 14,3 % des dépenses d'exploitation de la régie en 2014.

3.3.3. Les difficultés de commercialisation

La régie perçoit trois catégories de recettes : les revenus d'accès ADSL grand public, les revenus d'accès Wimax grand public et les revenus d'accès entreprises (ventilés selon les technologies ADSL, SDSL, FTTB).

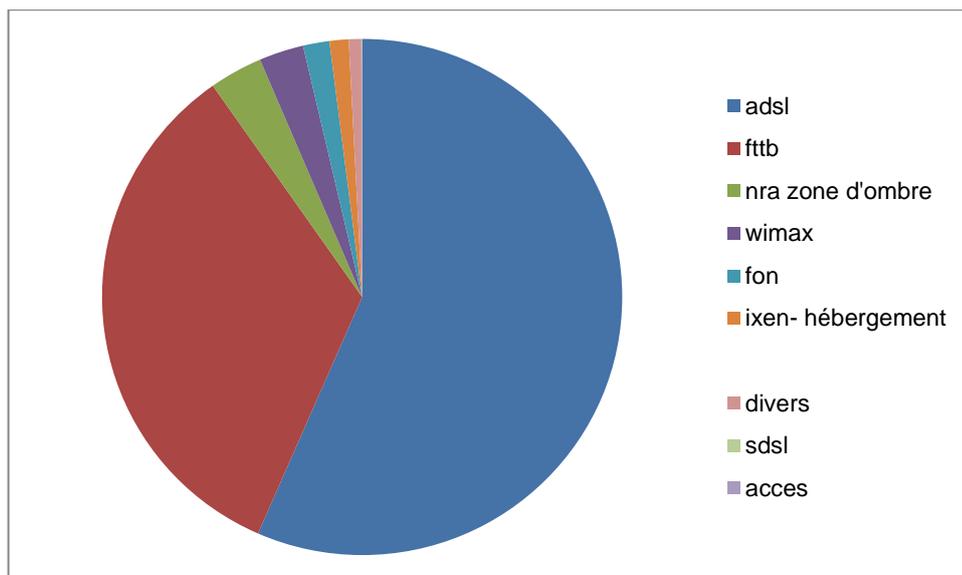
tableau 7 : Catégories de recettes attendues (2012-2032)

| | Revenus attendus sur la durée du PPP | % total des recettes |
|------------------|--------------------------------------|----------------------|
| ADSL Gd Public | 36 639 208 | 55 % |
| Wimax Gd Public | 7 897 921 | 12 % |
| ADSL Entreprises | 874 363 | 1 % |
| SDSL Entreprises | 2 832 864 | 4 % |
| FTTB Entreprises | 12 014 995 | 18 % |
| Autres revenus | 6 220 537 | 9 % |
| Total recettes | 66 479 888 | |

Source : CRC d'après le montage financier

En 2013, le classement des offres en fonction des recettes commerciales confirme la prépondérance de l'offre ADSL grand public ainsi que de l'offre FTTB entreprises bien supérieure aux prévisions, tandis que la technologie Wimax représente moins de 3 % des recettes.

figure 5 : Classement des offres



Source : CRC classement des offres d'après les titres de recettes 2013

Les produits à destination de l'entreprise ont ainsi généré en début de contrat des recettes nettement supérieures aux prévisions (près de 115 % en 2014).

tableau 8 : Écart prévisionnel / résultats produits entreprise

| | Produits entreprise | | | |
|------|---------------------|-----------|---------|---------------|
| | Prévisionnel | Résultats | Écart | % réalisation |
| 2012 | 541 404 | 561 260 | 19 856 | 103,67 % |
| 2013 | 864 536 | 921 645 | 57 109 | 106,61 % |
| 2014 | 864 536 | 993 076 | 128 540 | 114,87 % |

Source : CRC d'après les données régie HPHD

La situation est différente pour les produits à destination des particuliers.

3.3.3.1.1. Les difficultés de commercialisation concernent à la fois la technologie Wimax et l'ADSL

D'une part, le nombre de clients radio Wimax est en effet largement insuffisant.

La régie et le titulaire ont beaucoup de mal à convaincre les habitants du département d'utiliser la technologie radio Wimax, bien qu'il s'agisse d'une technologie d'accès à internet bien moins élevée en coût par rapport à la modernisation de la desserte en cuivre. L'ordonnateur relie cette difficulté à une mauvaise communication sur le thème ainsi qu'à un manque d'acceptation sociale de la technologie. Celle-ci suscite des craintes de la part d'associations locales qui ont mis en avant les risques pour la santé. Ces fortes oppositions ont provoqué un gel du déploiement des stations Wimax. Au regard des oppositions rencontrées, l'assemblée délibérante du département des Hautes-Pyrénées a décidé à l'unanimité, le 29 avril 2011, la création d'une mission d'information et d'évaluation sur le haut débit. En conséquence, le conseil d'administration de la régie a décidé, le 14 juin 2011, un moratoire gelant 17 points hauts non encore réalisés et/ou mis en service. Un autre pylône, tête de grappe, n'a pas été mis en service sur demande du maire d'une commune concernée, celle-ci n'ayant toutefois pas fait l'objet d'une délibération de son conseil municipal.

Par avenant n° 6 du 30 novembre 2011, la régie et la société HPN ont fixé les conditions du moratoire et ses conséquences provisoires. L'avenant n° 9 du 29 octobre 2012 a mis fin à la suspension de 2 installations Wimax. Si l'avenant n° 10 du 18 février 2013 a également mis fin à la suspension de 8 points hauts, il a en revanche décidé l'abandon définitif de la réalisation de 10 autres points hauts. Aujourd'hui, le réseau radio internet Wimax départemental est composé de 39 points hauts, dont 30 émettent un signal radio Wimax, 7 sont des relais par faisceaux hertziens, et 2 ne sont pas équipés. C'est le cas en particulier du pylône de Pouyeferre dont le coût de construction est de 73 000 € et qui est aujourd'hui sans utilité. La régie compte seulement 352 abonnés Wimax au 21 mai 2015 au lieu de 800 attendus (- 448 abonnés). Ce nombre d'abonnés est à rapprocher des 1 800 abonnés radio du département du Finistère ou des 2 000 abonnés Wifi du département du Gers.

Le manque à gagner immédiat, à raison de 22 € par usager, peut être évalué à 9 856 € par mois, soit 118 272 € par an. Il faut y ajouter les dépenses techniques annexes engagées dans le cadre du moratoire.

Entre 2012 et 2014, les écarts se sont accentués entre objectifs commerciaux et recettes réalisées et en 2014, le pourcentage de réalisation des objectifs n'est que de 36 %.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

tableau 9 : Écart prévisionnel / résultats Wimax

| | WIMAX | | | |
|------|--------------|-----------|-----------|---------------|
| | Prévisionnel | Résultats | Écart | % réalisation |
| 2012 | 60 536 | 47 000 | - 13 536 | 77,64 % |
| 2013 | 146 917 | 58 938 | - 87 979 | 40,12 % |
| 2014 | 233 467 | 84 560 | - 148 907 | 36,22 % |

Source : CRC d'après les données de la régie HPHD

Pour surmonter ces difficultés qui ont affecté l'équilibre financier du contrat avec un manque à gagner de l'ordre de 100 000 € par an, et d'éventuels coûts ultérieurs, à ce stade non chiffrés, la régie envisage, dans le cadre du projet FSN (fonds national pour la société numérique¹⁰), une substitution de la technologie Wimax par la technologie 4G-LTE¹¹.

3.3.3.1.2. Le nombre de clients ADSL est insuffisant

À la fin février 2015, le parc total ADSL représentait 5 476 abonnés, dont 4 257 chez SFR et 1 219 chez Bouygues Telecom. Or, le nombre de clients attendus était de 6 405 abonnés fin 2013, soit 929 de plus que le nombre effectif d'abonnés 14 mois plus tard. Le chiffre d'affaires, inférieur aux prévisions depuis 2013, représentait environ 82 % des prévisions en 2014.

Le directeur de la régie relève que le nouveau groupe SFR/Numéricable a pour objectif le déploiement du THD pour tous (FTTH¹²), l'ADSL étant de moins en moins sa priorité. Cette stratégie contrarie les intérêts de la régie dont le produit principal est l'ADSL, alors que SFR est le principal client de la régie.

tableau 10 : Écart prévisionnel / résultats ADSL

| | ADSL | | | |
|------|--------------|-----------|-----------|---------------|
| | Prévisionnel | Résultats | Écart | % réalisation |
| 2012 | 1 065 483 | 1 211 251 | 145 768 | 113,68 % |
| 2013 | 1 471 892 | 1 180 566 | - 291 326 | 80,21 % |
| 2014 | 1 667 757 | 1 373 820 | - 293 937 | 82,38 % |

Source : CRC d'après les données de la régie HPHD

¹⁰ Le FSN constitue le volet « national » du financement des projets publics de passage au très haut débit. Il permet une certaine péréquation entre les territoires denses, couverts par l'initiative privée sans subvention, et les autres. Il n'est accordé qu'aux projets d'échelle au moins départementale. Les projets déposés par les collectivités correspondent à la première phase (3 à 5 ans) de mise en œuvre du passage au très haut débit.

¹¹ Ou 4G+ : La 4G, sous la norme LTE-Advanced, propose une multiplication des débits grâce à deux phénomènes. Le premier consiste à faire circuler les appels vocaux non plus sur le réseau téléphonique, mais directement sur internet (voix sur IP). Ensuite, le réseau 4G recourt au multiplexage (plusieurs types d'information passant par un même canal), ce qui permet d'augmenter la quantité d'information transmise.

¹² Le FTTH correspond au déploiement de la fibre optique jusque dans les logements des utilisateurs et permet de bénéficier de tous les avantages de la fibre sur l'intégralité du réseau jusqu'à l'abonné.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

3.4. Les charges incluant les loyers de la société HPN et le reste à charge de la régie HPHD

3.4.1. Détermination des charges incluant les loyers dus à HPN

Les dépenses d'exploitation de la régie enregistrent, pour l'essentiel, une part des loyers à verser au titulaire (R1 pour la partie intérêts d'emprunt, R2, R4 et R5), les frais à l'euro l'euro, ainsi que les frais propres de la régie (frais de personnel et autres frais de fonctionnement).

tableau 11 : Dépenses d'exploitation

| En € | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---------------|----------|------------------|------------------|------------------|
| Charges à caractère général (011) | 53 350 | 0 | 2 353 205 | 3 201 292 | 3 287 704 |
| c/60 : Achats stockés matières et fournitures | 0 | 0 | 15 834 | 18 500 | 0 |
| <i>c/604 - Achats études et PS</i> | 0 | 0 | 15 834 | 18 500 | 205 |
| c/61 : Services extérieurs | 48 902 | 0 | 2 030 066 | 2 482 549 | 0 |
| <i>c/611 - Sous-traitance générale</i> | 0 | 0 | 1 026 787 | 1 252 512 | 1 259 869 |
| <i>c/6156 - Maintenance</i> | 0 | 0 | 992 980 | 1 214 696 | 1 201 661 |
| <i>c/616 - Primes d'assurances</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>c/618 - Divers</i> | 48 902 | 0 | 10 299 | 15 341 | 15 562 |
| c/62 : Autres services extérieurs | 4 448 | 0 | 307 305 | 693 001 | 0 |
| <i>c/6251 - Voyages et déplacements</i> | 0 | 0 | 67 | 1 531 | 2 357 |
| <i>c/6287 - Remboursements de frais</i> | 0 | 0 | 306 111 | 691 470 | 795 365 |
| <i>c/6226 - Honoraires</i> | 4 448 | 0 | 407 | 0 | 0 |
| <i>c/6237 - Publications</i> | 0 | 0 | 720 | 0 | 2 685 |
| c/637 : Autres impôts, taxes et versements ass. (autres adm.) | 0 | 0 | 0 | 7 242 | 10 000 |
| Charges de personnel (012) | 0 | 0 | 129 777 | 124 799 | 139 253 |
| <i>c/6215 - Perso affecté par la collectivité de rattachement</i> | 0 | 0 | 129 777 | 124 799 | 136 689 |
| <i>c/ 6218 - Autre personnel extérieur</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 564 |
| Charges financières (66 sauf 668) | 0 | 0 | 1 098 304 | 1 153 778 | 1 153 778 |
| <i>c/6618 - Intérêts des autres dettes</i> | 0 | 0 | 1 098 304 | 1 153 778 | 1 153 778 |
| TOTAL DÉPENSES D'EXPLOITATION | 53 350 | 0 | 3 581 286 | 4 479 869 | 4 580 735 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Pour déterminer les charges incluant la totalité des loyers dus à la société HPN, il faut ajouter aux dépenses d'exploitation, les dépenses enregistrées au compte 1675 (remboursement en capital de l'emprunt, qui représente une part de la rémunération R1) et les dépenses de gros entretien renouvellement enregistrées au compte 2153 (rémunération R3).

tableau 12 : Charges incluant la totalité des loyers HPN

| En € | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Total des dépenses d'exploitation | 3 581 286 | 4 479 869 | 4 580 735 |
| Remboursement en capital (c/16 au débit) | 1 186 306 | 1 581 742 | 1 581 742 |
| Dépenses GER au c/2153 : installation à caractère spécifique | 437 443 | 525 858 | 540 241 |
| TOTAL DES CHARGES INCLUANT LES LOYERS HPN | 5 205 035 | 6 587 469 | 6 702 718 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.4.2. Un « reste à charge » supérieur aux prévisions à compter de 2013

Les charges constatées incluant les loyers à la société HPN sont globalement conformes aux charges prévisionnelles.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

Leur taux de réalisation reste inférieur à 100 %, même s'il progresse de 94 % à 99,3 % entre 2012 et 2014 (voir tableau 13).

Les loyers dus à la société HPN sont, quant à eux, supérieurs aux prévisions, en raison du fait que les prévisions ne tenaient pas compte de l'indexation des loyers (pourtant par ailleurs prévue au contrat).

Il peut être également observé que les frais à l'euro l'euro sont inférieurs aux prévisions. Pour l'essentiel, il s'agit des redevances dues à Orange en contrepartie de l'utilisation de son réseau cuivre afin de desservir les clients ADSL. Le nombre d'abonnés étant inférieur aux prévisions, les frais à l'euro l'euro suivent la même tendance.

tableau 13 : Les charges comparaison prévisions / réalisation

| Comparaison prévisions / réalisations | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| LES DÉPENSES | | | |
| Total des charges - prévisions | 5 539 219 | 6 660 465 | 6 753 116 |
| Total des charges - selon CG | 5 205 035 | 6 587 469 | 6 702 718 |
| <i>Taux de réalisation des dépenses (en %)</i> | <i>94,0 %</i> | <i>98,9 %</i> | <i>99,3 %</i> |
| Dont loyers vers HPN (HT) - prévisions | 4 644 778 | 5 561 510 | 5 561 510 |
| Dont loyers vers HPN - selon CG | 4 741 820 | 5 728 585 | 5 737 290 |
| Dont frais à l'euro l'euro - prévisions | 601 814 | 878 956 | 971 606 |
| Dont frais à l'euro l'euro - selon CG compte 6287 | 306 111 | 607 239 | 682 145 |

Source : CRC d'après les documents montage financier (loyers HPN et frais à l'euro l'euro et bilan financier prévisionnel (pour les frais propres de la régie : personnel fonctionnement AMO), comptes de gestion et grands livres

En raison du manque à gagner en recettes par rapport aux prévisions, la charge résiduelle pesant sur la régie, soit la différence entre les dépenses et les recettes réalisées, est également supérieure aux prévisions à compter de 2013, comme le montrent les taux de réalisation sur le reste à charge (respectivement 103,4 % en 2013 et 105,7 % en 2014).

tableau 14 : Reste à charge : comparaison prévisions / réalisations

| Comparaison prévisions / réalisations | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| LES DÉPENSES | | | |
| Total des charges- prévisions | 5 539 219 | 6 660 465 | 6 753 116 |
| Total des charges - selon CG | 5 205 035 | 6 587 469 | 6 702 718 |
| LES RECETTES | | | |
| Recettes prévues après avenant 9 | 1 428 178 | 2 242 488 | 2 751 115 |
| Recettes réalisées selon CG compte 70 | 1 724 192 | 2 018 240 | 2 472 949 |
| Différence | 296 014 | - 224 248 | - 278 166 |
| <i>Taux de réalisation des recettes commerciales (en %)</i> | <i>120,7 %</i> | <i>90,0 %</i> | <i>89,9 %</i> |
| Reste à la charge - prévisions (dépenses - recettes) | 4 111 041 | 4 417 977 | 4 002 001 |
| Reste à la charge - réalisé (dépenses - recettes) | 3 480 843 | 4 569 229 | 4 229 769 |
| <i>Taux de réalisation sur le reste à charge (en %)</i> | <i>84,7 %</i> | <i>103,4 %</i> | <i>105,7 %</i> |

Source : CRC d'après les documents montage financier (loyers HPN et frais à l'euro l'euro et bilan financier prévisionnel (pour les frais propres de la régie : personnel fonctionnement AMO), comptes de gestion et grands livres

3.5. Un subventionnement de la régie de 13,3 M€ sur la période 2012-2014

De 2010 à 2014, le département a versé une somme cumulée de 16,5 M€ à la régie à titre de subventions, dont 7,7 M€ en fonctionnement et 8,8 M€ en investissement. Le montant du subventionnement atteint 13,3 M€ pour la seule période 2012-2014.

Depuis 2014, la subvention d'investissement devient supérieure à la subvention de fonctionnement. Il en sera de même en 2015 avec une subvention d'investissement de 3 M€ et de fonctionnement de 2,2 M€.

Entre 2012 et 2014, le subventionnement de la régie par le département (13,357 M€) est également supérieur de 3,3 M€ à la contribution obligatoire moyenne (3,336 M€ par an), nécessaire à l'équilibre financier du contrat. L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations provisoires, que le coût net du contrat de PPP haut débit s'établit à 12,82 M€ sur les trois premières années d'exploitation et que le reliquat de subvention versé, soit 536 k€, correspond à des investissements supplémentaires ayant vocation à augmenter le potentiel de recettes de la régie. La chambre observe que ce coût net représente 2,81 M€ de plus que la contribution obligatoire moyenne.

tableau 15 : Subventions versées par le département

| En € | 2012 | 2013 | 2014 | Cumul |
|---|-----------|-----------|-----------|------------|
| Subventions d'exploitation (74) | 2 449 155 | 2 862 964 | 2 200 000 | 7 512 119 |
| Subventions d'équipement département (1313) | 1 797 960 | 1 457 040 | 2 590 500 | 5 845 500 |
| Total subventions | 4 247 115 | 4 320 004 | 4 790 500 | 13 357 619 |
| Contribution obligatoire moyenne | 3 336 150 | 3 336 150 | 3 336 150 | 10 008 450 |
| Surplus de subvention/ contribution obligatoire moyenne | 910 965 | 983 854 | 1 454 350 | 3 349 169 |
| Subvention/ contribution obligatoire moyenne | 127 % | 129 % | 144 % | 133 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion et sources citées pour le tableau 10

Le taux de réalisation de l'objectif commercial a été de 89 % sur les cinq premières années du contrat. La régie a chiffré le montant prévisionnel des demandes de subvention en fonctionnement et en investissement sur toute la durée du contrat. Le montant de la subvention à verser par le département serait de 89,159 M€ dans l'hypothèse de réalisation de 100 % des recettes prévisionnelles à partir de 2015, de 95,252 M€ dans une hypothèse de réalisation de 90 % des recettes prévisionnelles, et de 101,344 M€ dans une hypothèse de réalisation de 80 % des recettes prévisionnelles¹³. La chambre observe que le montant de 89 M€ en cas de réalisation de 100 % des recettes commerciales escomptées excède sensiblement celui des contributions obligatoires initialement arrêté dans le cadre du montage financier mis à jour au moment du déploiement du réseau (66,7 M€).

3.6. Une stratégie d'investissement visant au maintien des recettes commerciales

3.6.1. Les dépenses d'investissement

En dehors des avances sur loyers enregistrées en 2010 et 2011 au compte 27, les dépenses enregistrées au compte 2153 constituent l'essentiel des dépenses d'investissement de la régie entre 2012 et 2014.

¹³ Source CRC Midi-Pyrénées d'après des projections de la régie HPHD.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

tableau 16 : Dépenses d'investissement de la régie

| En € | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| Opérations d'équipement | 0 | 185 582 | 602 592 | 716 751 | 1 314 979 |
| - Immobilisations incorporelles (20) | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 857 |
| c/203 : frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 857 |
| - Immobilisations corporelles (21) | 0 | 185 582 | 602 592 | 716 751 | 1 311 122 |
| c/2153 : installation à caractère spécifique | 0 | 0 | 560 876 | 702 495 | 1 294 112 |
| c/2188 : autres | 0 | 0 | 0 | 14 256 | 17 010 |
| c/2151 : installations complexes spécialisées | 0 | 185 582 | 41 716 | 0 | 0 |
| Autres immobilisations financières (27) c/2764 | 836 123 | 1 672 239 | 0 | 0 | 0 |
| DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts) | 836 123 | 1 857 821 | 602 592 | 716 751 | 1 314 979 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En 2014, les dépenses d'investissement enregistrées au compte 2153 sont en progression globale de 84,21 % par rapport à l'année précédente. Ce compte enregistre la rémunération R3 de gros entretien renouvellement du titulaire mais aussi d'autres dépenses et, en particulier, des dépenses engagées pour l'adaptation du réseau visant à étendre le raccordement d'entreprises dans le cadre de l'avenant n° 7 du 31 janvier 2012.

tableau 17 : Détail des dépenses du compte 2153 « Réseaux divers »

| En € | 2013 | 2014 |
|---|----------------|------------------|
| LES DÉPENSES DU COMPTE 2153 | | |
| Rémunération R3 | 525 858 | 540 241 |
| Autres dépenses | 176 637 | 753 871 |
| <i>dont investissement et coût € € avenant n° 7</i> | <i>154 888</i> | <i>558 464</i> |
| <i>ERDF</i> | | <i>195 406</i> |
| <i>divers</i> | <i>21 749</i> | |
| TOTAL | 702 495 | 1 294 112 |

Source : CRC

En effet, la régie participe aux frais de raccordement optique d'une entreprise afin de la faire bénéficier d'un accès au THD. Cet investissement complémentaire au réseau initial est subordonné à un abonnement de l'entreprise au THD de sorte que la régie bénéficie de recettes commerciales à la suite de la réalisation de la connexion.

À titre d'exemple, en février 2013, la régie a raccordé en THD par fibre optique une entreprise de vente de bricolage. Le coût de la connexion facturé par HPN à la régie est de l'ordre de 10 k€. L'entreprise a souscrit un abonnement auprès de l'opérateur SFR. La régie a facturé à cet opérateur une participation aux frais de raccordement (5 000 €), des frais d'accès au service (3 000 €), et perçoit pour cette connexion une rémunération mensuelle nette de 222 €.

Ainsi, l'investissement initial a été amorti en douze mois.

La régie poursuit une stratégie d'investissement pour maintenir le niveau de ses recettes commerciales.

3.6.2. Les recettes d'investissement

Pour faire face à ces dépenses d'investissement, les subventions d'investissement du département, en progression depuis 2013, constituent l'essentiel des recettes d'investissement de la régie, outre une subvention Feder de 700 k€ perçue en 2013. En 2015, une subvention d'équipement de 3 M€ est prévue, soit une augmentation de plus de 15 % par rapport à l'année précédente.

tableau 18 : Recettes d'investissement de la régie

| En € | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Subventions d'investissement perçues (13) | 1 000 000 | 2 000 000 | 1 797 960 | 2 157 040 | 2 595 500 |
| <i>c/1313 - subventions d'équipement département</i> | <i>1 000 000</i> | <i>2 000 000</i> | <i>1 797 960</i> | <i>1 457 040</i> | <i>2 590 500</i> |
| <i>c/1318 - autres subventions d'équipement</i> | | | | <i>700 000</i> | <i>5 000</i> |
| TOTAL RECETTES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts) | 1 000 000 | 2 000 000 | 1 797 960 | 2 157 040 | 2 595 500 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.7. Les autres facteurs de déséquilibre financier

3.7.1. Une avance sur loyers trop limitée

L'avance sur loyers pendant la phase de déploiement a été limitée à 2,5 M€ HT, ce qui représente seulement 7,4 % des coûts d'investissement initiaux du réseau. En conséquence, la part de financement différée apparaît très importante.

3.7.2. Une rentabilité excessive des fonds propres du titulaire

Le taux de rémunération globale des actionnaires de la société titulaire est de 12 %, selon l'annexe 10 du contrat. Ce taux apparaît supérieur aux références communément admises (autour de 10 %), selon l'analyse du cabinet Klopfer sur ce PPP.

3.7.3. Un loyer financier coûteux du fait d'un taux d'intérêt élevé

Le financement des investissements initiaux en période de déploiement a été assuré par un crédit de court terme refinancé en intégralité au terme de la phase de déploiement par un tirage sur un crédit de long terme. Au terme de la phase de déploiement, 91 % du financement externe était apporté sous forme de dette bancaire. À 84 %, il s'agit d'une tranche de crédit de long terme sous forme de dette Dailly cédée et acceptée, et à 7 % d'une tranche sous forme de dette Dailly non acceptée.

Le mécanisme de cession de créances acceptée permet de céder à la banque une fraction du flux de la rémunération au titre de l'investissement, de manière irrévocable, à compter de la mise en service. La dette levée à ce titre fait l'objet d'une marge bancaire reflétant le risque de la régie.

Les deux tranches de crédit long terme ont pour taux de référence le taux de base TCN CASA 10 ans (taux de créance négociable, Crédit Agricole société anonyme).

3.7.3.1. Un taux d'intérêt supérieur à celui retenu par le schéma financier initial

L'annexe 10-1 du contrat a prévu que la fixation des taux d'emprunt interviendra lors du terme de la phase de déploiement du réseau.

Le schéma financier a été initialement bâti avec un taux de 4,25 % (valeur du TCN CASA en 2009). Pendant les 21 mois de déploiement, ce taux TCN CASA a connu une forte volatilité, s'établissant même en décembre 2011 à plus de 6 %. Le taux d'intérêt a été finalement fixé à 4,57 % en mars 2012 (avant application des taux de marge), soit après application de ceux-ci, 5,34 % pour la dette A Dailly acceptée : 4,57 % + 0,77 % (marge) et 5,79 % pour la dette B Dailly non acceptée : 4,57 % + 1,22 % (marge).

L'annexe 10 du contrat prévoyait sur la base d'un taux de 4,25 %, un montant HT global au titre de la rémunération R1 de 52,604 M€. Or, le montage financier mis à jour évalue le montant dû à 54,710 M€, soit un surcoût de 2 M€, lié au différentiel de taux d'intérêt.

3.7.3.2. L'absence de solution de refinancement

Au vu des taux de marché, la régie a interrogé la société HPN en mars 2014 sur la possibilité d'une opération de refinancement. Le titulaire a indiqué que les taux d'intérêts provisoires susceptibles d'être obtenus étaient pour les dettes A et B de 2,64 % (taux + marge), soit entre 2,7 et 3,15 points de moins que les taux contractuels appliqués.

Or, la même étude de faisabilité fait ressortir qu'en comparant le coût de débouclage des *swaps* sur les dettes A et B, estimés respectivement à 8,7 et 0,8 M€ et les intérêts du nouvel emprunt aux intérêts sur le financement en cours, l'opération de refinancement n'apparaissait pas rentable (- 3,8 M€) avant même d'intégrer les coûts de démontage du financement en cours et de remontage du nouveau financement.

En définitive, la régie supporte un loyer financier coûteux. À ce titre, il n'est pas indifférent de relever que le capital social de la société de projet était détenu à 85 % par une banque, à 14 % par une entreprise de BTP et seulement à 1 % par la société Axione, précisément chargée de permettre l'obtention des recettes.

Il apparaît rétrospectivement que le choix du taux de référence pour l'emprunt s'est révélé défavorable.

3.7.4. Des clauses d'indexation des loyers défavorables

L'indexation des composantes de la rémunération R2 (relative à la maintenance) est basée sur un indice salarial dynamique, le Syntec, ce qui laisse supposer qu'il y a 100 % de salaires d'ingénierie dans des composantes relatives à la maintenance et l'exploitation technique.

L'indexation des rémunérations R4 et R5 repose également à 100 % sur le même indice dynamique Syntec. Des facteurs de coût relatifs à la commercialisation et la gestion se trouvent ainsi assimilés à de l'ingénierie alors qu'ils en sont éloignés.

Pour ces motifs, les clauses d'indexation des loyers apparaissent défavorables à la régie.

4. LES ENJEUX ET PERSPECTIVES LIES AU DEPLOIEMENT DU THD

4.1. Les plans nationaux

Pour favoriser le déploiement de réseaux très haut débit, deux plans nationaux successifs ont été adoptés à un intervalle rapproché. Le premier, appelé programme national « très haut débit », a été officialisé en juin 2010. Un deuxième plan lui a succédé en février 2013, appelé « France très haut débit ». Ces deux plans affichent pour objectif de pouvoir connecter ou relier chaque foyer en France au réseau internet fixe à un débit bien plus élevé que ne peuvent l'offrir les solutions techniques actuelles en place. Ces plans incitent à un effort de construction d'une nouvelle infrastructure de réseau dit à très haut débit, différent du réseau déployé à l'origine pour n'offrir que des services de téléphonie fixe.

4.2. Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique des Hautes-Pyrénées (SDTAN)

Approuvé par une délibération du 8 février 2013 du département, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique des Hautes-Pyrénées (SDTAN) définit les grandes orientations stratégiques du projet THD des Hautes-Pyrénées à l'horizon 2030. Le scénario cible vise un objectif de 100 % de FTTH à l'horizon de 15 ans (2015-2030), à l'issue de trois phases de 5 ans, à partir des zones d'habitat groupé (92 % des prises) et des axes routiers structurants du territoire.

La première phase répond aux exigences de l'appel à projet du FSN. Les interventions en zones d'investissement privé (ville de Lourdes et agglomération du Grand Tarbes) ne sont pas intégrées au périmètre d'intervention publique envisagé (conformément au cahier des charges de l'appel à projet FSN).

Le projet THD fixe notamment comme priorités :

- la desserte des zones mal desservies ;
- le déploiement sur les zones à potentiels (économiques, grand public) ;
- la cohérence avec le développement des usages, qui fait l'objet d'une réflexion spécifique dans le cadre du projet de territoire des Hautes-Pyrénées (démarche prospective collective à horizon 2020-2030).

Le coût de déploiement pour la desserte FTTH a été estimé dans le SDTAN à 165 M€ (hors extension du réseau de collecte et hors raccordement à l'abonné), dont 140 M€ d'investissements publics pour couvrir 60 % des foyers restants. En 2014, le département a procédé à une actualisation du SDTAN. Une nouvelle évaluation du déploiement FTTH en phase 1 chiffre son coût global à 102,832 M€ (110 communes concernées et 58 634 prises).

4.3. La mise en œuvre du SDTAN

4.3.1. Le PPP haut débit, support d'actions transitoires de montée en débit en attente du déploiement FTTH

Diverses actions transitoires de montée en débit ont eu pour cadre le PPP haut débit et ont concerné :

- la réalisation de l'extension du réseau de collecte par le raccordement de six stations de ski (Cauterets, Saint-Lary, Piau, Peyragudes, La Mongie et Luz), connectées en très haut débit. Le montant des investissements s'est élevé à un peu plus de 700 k€ (dont des co-financements du Feder de 220 k€ et des communes de 70 k€) ;
- le raccordement au réseau de zones d'activités intercommunales d'Azos Vidalos et du Val d'Azun, pour un coût total de l'ordre de 300 k€ (dont 150 k€ autofinancés par la régie et 150 k€ de subvention FNADT) ;
- la pose de 18 429 mètres de fourreaux de télécommunication dans le cadre de conventions conclues avec ERDF en coordination avec des travaux d'enfouissement des lignes électriques (communes concernées : Madiran, Piau, Sers, Labassère et Bernardets) pour un coût global de l'ordre de 522 k€.

Les autres actions transitoires ont notamment eu pour objet la modernisation du réseau cuivre afin de développer le dégroupage (exemples : dégroupages des NRA de Rabastens, Ibos, Cauterets, Barèges, La Mongie, Saint-Lary Soulan), les raccordements en fibre après concertation des opérateurs des points hauts afin de développer la 3G + et 4G fixe, et l'offre satellite pour les foyers isolés.

La régie doit toutefois veiller à ce que les avenants prévoyant ces actions d'extension et de modernisation du réseau ne viennent pas bouleverser l'économie initiale du PPP ou que les modifications affectant le réseau ne changent pas l'objet du contrat. Les contrats de partenariat sont assimilés à des marchés publics au sens du droit communautaire et notamment aux marchés relevant de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (voir CE, 29 octobre 2004, *Sueur et autres*, n° 269814). Or, il est généralement admis que le montant d'un marché public ne peut être augmenté de plus de 20 % sans risques¹⁴.

En pratique, la régie doit donc pour l'avenir veiller à ce que la réalisation des actions transitoires n'emporte pas une augmentation de plus de 20 % du montant initial du contrat de partenariat.

4.3.2. Le PPP haut débit, un cadre inadapté à la mise en œuvre du nouveau réseau THD

Le PPP existant ne semble pas pouvoir servir de support juridique au déploiement et à la gestion du nouveau réseau THD. Les conditions de la mise en concurrence initiale du contrat de partenariat portaient sur la conception, la construction et l'exploitation d'un réseau haut débit. Le contrat signé en 2010 n'a donc pas eu pour objet de permettre la mise en œuvre d'un nouveau réseau bâti *ex nihilo* et basé sur la technologie spécifique du FTTH. Le coût financier du futur réseau THD ne semble pas permettre d'intégrer ces nouvelles missions au sein du contrat de

¹⁴ Voir les conclusions de M. Piveteau sous l'arrêt *Commune de Lens*, CE, 30 juillet 2003, n° 223 445 (« pour que la jurisprudence permette l'hésitation, il faut que l'augmentation ne dépasse pas 10 à 20 % »).

partenariat existant. Il ne peut donc être raisonnablement envisagé un avenant modifiant l'objet même du contrat de partenariat et bouleversant son équilibre.

4.3.3. Une hypothèse à l'étude : la dissolution de la régie HPHD

L'étude du cabinet Parme Avocats privilégie la solution d'un syndicat mixte ouvert pour le portage du futur projet de déploiement du THD. Elle précise que la régie ne pourrait être membre de ce syndicat, qui n'aura pour membre que des collectivités (département, EPCI). L'adhésion du département au syndicat impliquera le transfert de l'ensemble des biens, contrats et personnels liés à la compétence communications électroniques. Dès lors, pour des raisons de cohérence des actions d'aménagement numérique, la régie HPHD devrait être dissoute avant l'adhésion du département. L'actuel PPP pourrait alors être géré par le syndicat dans le cadre d'une régie sans personnalité morale mais à autonomie financière.

4.3.4. L'avenir du PPP haut débit en question

En tout état de cause, il apparaît que l'équilibre financier du PPP haut débit devrait être remis en cause par le développement du THD.

La transition vers le THD pour tous fait peser un risque commercial substantiel à la régie : en effet, l'essentiel de ses revenus d'aujourd'hui provient de ses abonnés ADSL, qui devraient progressivement migrer vers le FTTH.

Le département et la régie souhaitent, compte tenu de cet enjeu, que l'actuel partenaire demeure le gestionnaire du futur réseau. Le maintien du fragile équilibre financier du contrat et sa viabilité même en dépendent, car l'existence d'un futur RIP de 1^{ère} et de 2^{ème} génération peut significativement obérer la rentabilité du RIP de 1^{ère} génération.

Le département a déposé en décembre 2015 un dossier auprès du FSN dans la perspective du développement du THD sur son territoire. Au titre des aides d'État, le dossier du département doit être instruit par la mission très haut débit, en charge de l'élaboration du cahier des charges et de la sélection des projets.

Pour pouvoir bénéficier du FSN, le plan France très haut débit impose une mise en concurrence pour les travaux de construction du RIP de 2^{ème} génération ainsi que pour sa gestion (exploitation et commercialisation). Or, l'issue de la mise en concurrence est incertaine et rien ne garantit que la gestion du futur réseau visant au déploiement FTTH sera nécessairement confiée au partenaire actuel de la régie dans le cadre du PPP. La perspective de deux opérateurs distincts gérant deux RIP distincts sera à l'évidence une source de surcoûts importants (absence d'économie sur les charges qui pourraient être communes aux deux réseaux).

Le président de la régie et le président du conseil départemental ont écrit au ministre de l'économie en mars 2015 pour demander que l'État intervienne auprès de la commission européenne afin de pouvoir confier l'exploitation du futur réseau THD à l'actuel partenaire, sans obligation de mise en concurrence. La régie y voit une occasion de renégocier les éléments défavorables du contrat de partenariat actuel. Toutefois, si l'obligation de mise en concurrence pour la gestion du futur réseau THD venait à s'imposer, elle ferait peser un fort aléa sur l'avenir du contrat actuel.

4.4. Conclusion

Les perspectives de déploiement du THD constituent une nouvelle donne, impliquant une évolution du projet défini dans l'actuel contrat de partenariat.

La chambre recommande à la régie de procéder au chiffrage des deux principales options possibles :

- intégration du THD dans un nouveau PPP ;
- sortie du PPP et relance du projet THD avec un autre montage.

Cette étude chiffrée apparaît comme un préalable indispensable à une décision lourde de conséquences, tant pour la pérennité de la régie que pour les finances du département.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

GLOSSAIRE

| | |
|--------|---|
| ADSL | <i>asymmetric digital subscriber line</i> ou ligne numérique asymétrique d'abonné |
| AMO | assistance à maîtrise d'ouvrage |
| BTP | bâtiment et travaux publics |
| CE | Conseil d'État |
| CG | comptes de gestion |
| CP | contrat de partenariat |
| DSL | <i>digital subscriber line</i> ou ligne numérique d'abonné |
| EPCI | établissement public de coopération intercommunale |
| ERDF | Électricité réseau distribution France |
| Feder | fonds européen de développement économique régional |
| FNADT | fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire |
| FSN | fonds national pour la société numérique |
| FTTB | <i>fiber to the building</i> ou fibre jusqu'au bâtiment |
| FTTx | terme générique pour toute architecture de réseau à large bande utilisant la fibre optique |
| Gbit/s | gigabit par seconde |
| GER | gros entretien renouvellement |
| HPHD | régie Hautes-Pyrénées Haut Débit |
| HPN | société Hautes-Pyrénées Numérique |
| HT | hors taxes |
| k€ | kilo euros = millier d'euros |
| M€ | million d'euros |
| Mbps | mégabits par seconde |
| ms | millième de seconde |
| NRA | nœud de raccordement d'abonnés |
| NRA-ZO | nœud de raccordement des abonnés en zone d'ombre |
| POP | point de présence |
| PPP | partenariat public-privé |
| RIP | réseau d'initiative publique |
| SA | société anonyme |
| SDIS | service départemental d'incendie et de secours |
| SDSL | <i>symmetric digital subscriber line</i> ou ligne numérique symétrique d'abonné |
| THD | très haut débit |
| Wimax | <i>worldwide interoperability for microwave access</i> ou interopérabilité mondiale d'accès par micro-ondes |
| xDSL | ensemble des technologies DSL |

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Régie Hautes-Pyrénées Haut Débit (65)

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.