



OLIVIER DE BAILLEX,
directeur du développement
au sein de Strategic Scout



ANNE BAUDENEAU,
avocate associée au sein
du cabinet Sphère publique



QUENTIN GRAND,
consultant senior au sein
de Calia conseil

Opportunité

Les «vieux» réseaux câblés représentent une alternative pertinente pour compléter le déploiement de ceux en fibre optique. Une aubaine, quand pointe la renégociation des concessions.

Scénarios

Plusieurs scénarios sont envisageables : lancement d'une nouvelle concession, reprise du réseau en régie, cession du réseau ou extinction dans le cas d'installations vétustes.

Méthode

Si une commune décide de céder son réseau câblé, une analyse technique, juridique et financière doit être conduite, en amont et en aval de la cession, afin de défendre les intérêts du territoire.

Et le câble reste un réseau bien implanté, comme en témoignent les chiffres de l'observatoire de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). Fin juin 2018, la France comptait 14,3 millions de foyers éligibles au très haut-débit à 100 mégabits par seconde et plus, dont 11,7 millions par les réseaux FTTH et 8,9 millions par le câble, les deux réseaux pouvant couvrir un même territoire. Sur ces 8,9 millions de prises câble, on estime qu'environ 1,5 à 2 millions d'entre elles sont situées sur des réseaux appartenant aux communes.

Pour une commune dont le contrat arrive à échéance, il est donc nécessaire de se poser la question du devenir de ce réseau. En sa qualité d'autorité organisatrice de ce service public, elle a le libre choix de décider de son mode de gestion ou de mettre fin à cette activité. Les scénarios envisageables peuvent porter sur le lancement d'une nouvelle concession de type affermage, la reprise du réseau en régie, la cession du réseau ou son extinction dans le cas d'installations vétustes. On constate, ces dernières années, que la cession du réseau à un opérateur privé est une option fréquemment retenue.

Pour les communes dont le terme du contrat est plus lointain, il est également nécessaire de se préoccuper rapidement du sujet. En effet, l'établissement des réseaux FTTH par des opérateurs privés ou dans le cadre de réseaux d'initiative publique (RIP) sur des territoires par ailleurs câblés introduit une concurrence forte pouvant remettre en cause la dynamique commerciale, la valeur, voire l'utilité même du réseau câblé. Dès lors, il faut se poser rapidement les bonnes questions sur l'avenir de ce réseau et, dans le cas où la commune souhaiterait le céder, approfondir les conditions d'une telle cession.

Numérique

Dix questions à se poser en cas de vente de son réseau câblé

Le très haut-débit est attendu avec impatience par tous nos concitoyens. Mais, malgré les engagements forts souscrits par le gouvernement avec le Plan France très haut-débit, les collectivités territoriales et les opérateurs privés, la fibre optique jusque dans les foyers (FTTH), prend du temps à être installée. Parmi les solutions alternatives, les réseaux câblés jouent leur rôle, d'autant qu'ils ont évolué techniquement. Ils peuvent aujourd'hui atteindre des débits de plusieurs centaines de mégabits par seconde et revêtent donc une réelle importance pour les communes qui en disposent sur leur territoire, surtout que dans certains cas, elles en sont propriétaires.

La loi sur la liberté de communication du 30 septembre 1986 a en effet conféré aux communes le droit d'autoriser l'installation de réseaux câblés à des sociétés privées, mais également d'en établir et d'en exploiter elles-mêmes. Dans cette hypothèse, les communes ont pu s'engager directement par le biais d'un marché de travaux publics et la mise en œuvre d'une exploi-

tation en régie ou en confier l'établissement et l'exploitation à un tiers, dans le cadre d'une convention de délégation de service public.

Les communes doivent se préoccuper de l'avenir de ces réseaux, d'autant que, dans les cas de concessions de service public, les contrats passés pour une durée variable, souvent entre vingt et trente ans, arrivent progressivement à terme. Ce sujet touche encore un grand nombre de sites : plusieurs dizaines de communes, voire d'agglomérations comptant au moins 10 000 prises disposent de conventions dont l'échéance est prévue dans les prochaines années. Certaines concernent des réseaux de plus de 100 000 prises, comme dans le département du Rhône ou en région parisienne.

Pour ces communes, comme pour les autres, l'enjeu de la couverture très haut-débit de leur territoire est crucial. L'accès aux services que ces débits autorisent est devenu essentiel pour la population.

À NOTER

Fin juin 2018, la France comptait 14,3 millions de foyers éligibles au très haut-débit à 100 mégabits par seconde et plus.

Le présent article ne traite que de l'hypothèse selon laquelle la collectivité fait le choix de mettre fin à l'activité de service public en vue de la cession de son réseau. Elle aura alors intérêt à se poser, le plus en amont possible, différentes questions sur les plans technique, juridique et financier.

LES QUESTIONS À SE POSER SANS ATTENDRE

QUELLE EST LA NATURE JURIDIQUE DU CONTRAT QUI LIE LA COMMUNE AU CÂBLO-OPÉRATEUR ?

Le Conseil d'Etat s'est prononcé explicitement, dans un avis rendu le 25 juillet 1995 (n° 357781), sur le caractère de service public de l'exploitation d'un réseau câblé au sens de l'article 34 de la loi du 30 septembre 1986, lorsque la commune fait établir et exploiter le réseau par un tiers pour son compte. La qualification de service public n'a pas été remise en cause par les lois pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 et relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle du 9 juillet 2004, lesquelles régissent le cadre de l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine des communications électroniques.

La commune devra vérifier quelle est la nature juridique du contrat qu'elle a conclu avec le câblo-opérateur, et tout spécialement au regard des règles régissant les délégations de service public: continuité du service public, égalité des usagers devant le service public, droit de contrôle de la collectivité délégante et propriété publique des ouvrages de la délégation.

QUELLES SONT LES CAPACITÉS D'ÉVOLUTION TECHNIQUE DU RÉSEAU CÂBLÉ FACE À LA MONTÉE DU FTTH ?

La très grande majorité des réseaux câblés a été progressivement mise à niveau pour proposer des offres dites « triple play » réunissant télévision, internet et téléphonie fixe, ce qui suppose des capacités de débit de plusieurs dizaines de mégabits par seconde. Les opérateurs de réseaux câblés, mais aussi certaines régies municipales, ont déployé de plus en plus de fibre optique dans le réseau – seule la partie finale, jusqu'au foyer, restant en câble de

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.
- Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.
- Code général des collectivités territoriales, art. L.2241-1, L.3213-2, L.4221-4, L.5211-37 et L.5722-3.

cuire. Il subsiste cependant des réseaux câblés qui n'ont jamais été mis à niveau et ne diffusent que des services télévisuels, sans internet ni téléphone. Vétustes, ils demandent beaucoup de travaux de rénovation et ont une valeur économique plus faible.

La capacité d'évolution d'un réseau repose principalement sur deux aspects. D'abord, son architecture: il s'agit de réduire le plus possible le nombre d'amplificateurs sur le réseau ainsi que la taille de la poche finale desservie par une fibre optique. L'architecture optimisée aujourd'hui est celle dite « FTTLA », ou fibre jusqu'au dernier amplificateur. Ensuite, la norme utilisée pour le transport des données sur les réseaux câblés, dénommée DOCSIS, dont la version la plus récente, DOCSIS 3.1, supporte des débits très élevés (jusqu'à 1 gigabit par seconde). Un certain nombre de réseaux français sont encore en DOCSIS 3.0, qui permet déjà d'atteindre 100 mégabits par seconde et plus.

Une commune qui souhaite céder son réseau aura intérêt à réaliser un audit technique pour déterminer son degré et sa capacité d'évolution, donnée qui entrera en compte dans sa valorisation. Par ailleurs, l'audit permettra de déterminer l'état du réseau et les travaux à engager par le délégataire pour maintenir une qualité de service compatible avec les exigences du contrat.

L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC ET PRIVÉ DE LA COMMUNE EST-ELLE BIEN PRISE EN COMPTE ?

Un réseau câblé occupe le domaine public de la commune où il est installé: chambres et fourreaux en souterrain, poteaux et façades en aérien. Il peut aussi être présent dans des locaux privés de la commune pour divers équipements: tête de réseau où sont situées les baies de diffusion des différents

services, locaux techniques pour des stations de zones nécessaires à la distribution du réseau... L'expérience montre que:

- la cartographie des réseaux n'est souvent pas fournie (ou trop vétuste) à la collectivité qui devrait toujours avoir un état mis à jour;
- les redevances dues au titre de l'occupation du domaine public, et parfois même privées, de la commune ne sont pas toujours perçues par celle-ci. Dans de nombreux cas, la commune n'a pas délibéré pour fixer le montant de la redevance ou, après l'avoir fixé, n'a pas recouvert cette redevance. Il est conseillé aux communes de suivre de près cette question d'occupation du domaine communal, sachant qu'en cas de cession du réseau, cette redevance sera toujours due.

LES QUESTIONS À SE POSER POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CESSION

UNE MISE EN CONCURRENCE EST-ELLE OBLIGATOIRE ?

La cession d'une dépendance domaniale d'une collectivité ne relève pas en elle-même du droit de la commande publique. La cession devrait donc pouvoir intervenir de gré à gré sans mise en concurrence préalable.

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROCÉDURE DE CONSULTATION EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

L'organisation de mesures de publicité et de mise en concurrence, au-delà de l'intérêt de disposer, le cas échéant, de plusieurs offres, permet également de sécuriser la vente du réseau. La cession d'une propriété publique pour un prix inférieur à sa valeur peut en effet être considérée comme illégale.

En droit européen, une vente immobilière réalisée par les pouvoirs publics ne comporte pas d'élément d'aide d'Etat et n'a pas à être notifiée à la commission, notamment lorsque la vente se fait au plus offrant, dans le cadre d'une procédure ouverte ayant fait l'objet d'une publicité suffisante, et qu'elle n'est pas assortie de conditions quant à l'usage du bien auquel l'acquéreur le destine.

La collectivité aura le choix du mode de publicité, du déroulement de la procédure (phase candidature et phase offre), de l'organisation des visites du réseau, d'une phase de négociation, de l'établissement en amont des critères de sélection... Mais une fois les modalités de procédure 

●○○ fixées par la collectivité, il lui appartient, tout comme aux candidats, de les respecter. La collectivité pourra renoncer à la cession jusqu'au terme de celle-ci. Dans ce cas, à l'échéance du contrat, elle pourra organiser les conditions de l'occupation privative des biens qui lui appartiendront.

L'AVIS DE L'ADMINISTRATION DES DOMAINES EST-IL OBLIGATOIRE ?

La consultation de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) est obligatoire. L'avis doit être rendu dans le mois qui suit la saisine de la DNID, le délai courant toutefois à réception d'un dossier complet. Faute de réponse dans le délai imparti, l'organe compétent peut valablement délibérer sur l'opération de cession.

Généralement, l'avis ne lie pas la collectivité cessionnaire. Celle-ci peut toujours décider de passer outre en cédant à un moindre prix. Ce principe doit pourtant être nuancé. Le contrôle de légalité et éventuellement le juge administratif pourront être amenés à vérifier si la vente n'a pas été faite à vil prix. Dans ce cas, l'évaluation de la DNID servira de référence et il pourra s'agir de justifier pourquoi la cession aurait été réalisée à un prix inférieur sans constituer pour autant une libéralité. A titre d'exemple, le tribunal administratif de Strasbourg (*), a relevé qu'en cédant le réseau à un prix inférieur de plus de 27% de la valeur vénale minimale estimée par la DNID, la transaction litigieuse devait être regardée comme entachée d'illégalité.

COMMENT S'ASSURER QUE LE RÉSEAU CÉDÉ EST EN BON ÉTAT DE FONCTIONNEMENT ?

Dans un contrat de concession de service public, le service objet du contrat doit être restitué en fin de contrat au délégant en état normal de fonctionnement. Il faut donc s'assurer que c'est le cas. Pour cela, il est nécessaire de procéder à un état des lieux contradictoire peu avant la fin de la concession, en présence de la commune et du délégataire, afin de lister ensemble les opérations techniques (réparation d'armoires de rues, nettoyage de chambres, actualisation des éléments cartographiques...). Ces dernières devront être chiffrées et effectuées avant la remise du réseau à la commune.

LA COMMUNE PEUT-ELLE CONSERVER UN PATRIMOINE DE FOURREAUX POUR SES PROPRES BESOINS ?

Avec le développement des territoires intelligents ou, plus simplement, de services urbains tels que la vidéosurveillance publique, les échanges de données inter-sites, etc., il peut être intéressant pour la commune de conserver les fourreaux du réseau vendu ou de prévoir la mise à disposition par l'opérateur de certaines infrastructures qui lui serviront. Ces questions doivent être traitées lors de la cession du réseau, la mise à disposition de capacités pouvant être valorisée dans la cession.

PLUSIEURS COMMUNES PEUVENT-ELLES S'ALLIER POUR CÉDER LEURS RÉSEAUX ?

L'architecture des réseaux câblés obéit à un schéma classique en matière de télécommunications, avec une tête de réseau à l'origine des émissions qui peut être partagée pour desservir plusieurs communes. Aussi, bien que les contrats aient été établis avec chacune des communes propriétaires de ces réseaux, le réseau lui-même peut dépasser leurs frontières administratives. Il peut être de bonne politique de prévoir une stratégie de cession commune avec les collectivités voisines, desservies par une même infrastructure.

QUELLE MÉTHODE RETENIR POUR LA VALORISATION DE SON PATRIMOINE ?

Plusieurs méthodes de valorisation d'actifs coexistent.

La valorisation économique d'un réseau peut ainsi être réalisée selon trois méthodes principales: la méthode de la valeur nette comptable (VNC); la méthode des multiples; la méthode de la valorisation des cash-flows.

La méthode de la VNC s'appuie, pour la valorisation du réseau, sur sa valeur nette comptable au moment de la cession. Cette méthode apparaît défavorable pour les collectivités puisque, du fait de son ancienneté, sa VNC ne représente souvent plus qu'une très faible part de l'investissement initial. Elle peut, en outre, s'avérer biaisée car le réseau peut avoir été amorti plus rapidement que son espérance de vie. Dans ce cadre, il s'agit davantage d'un référentiel

que d'une réelle méthode de valorisation car elle fait fi de la valeur économique du réseau.

La méthode des multiples permet de s'extraire de cette vision purement comptable. Elle permet d'approcher un coût de cession du réseau en multipliant la valeur de l'excédent brut d'exploitation de l'opérateur par un coefficient constaté sur la cession d'autres réseaux câblés de taille comparable. Cette méthode fait néanmoins dépendre l'estimation du coût de cession d'un coefficient constaté dans le passé et reste ainsi aveugle aux évolutions potentielles du réseau et des offres déployées sur celui-ci. De surcroît, le niveau même de l'excédent brut d'exploitation est souvent mal contrôlé et peu transparent pour la collectivité territoriale.

La méthode de la valorisation des cash-flows nous paraît la plus adaptée. Elle est la plus fine du point de vue de l'analyse, même si elle peut souffrir de certaines critiques dans sa construction. Elle nécessite en effet de rebâtir le compte de résultat de l'opérateur et repose ainsi sur des hypothèses technico-économiques d'évolution des produits et des charges – le taux de

pénétration par type d'activités sur le réseau, notamment – en fonction du contexte de l'opération et du positionnement attendu de la part de l'acquéreur – offre proposée, investissements de modernisation. Précisons qu'il s'agit également de la méthode retenue par le juge

dans le cadre du jugement récent rendu par le tribunal administratif de Strasbourg et désormais la DNID.

En 2018, les réseaux câblés jouent encore un rôle important dans le déploiement du très haut-débit dans notre pays. Ces réseaux ont une valeur réelle dont les communes propriétaires doivent tenir compte. Pour prendre la meilleure décision quant à l'avenir de son réseau, une commune doit se poser les bonnes questions... et y répondre. Sans attendre. ▣



L'avis de la direction nationale d'interventions domaniales est obligatoire, mais non contraignant.

(*) TA de Strasbourg, n° 1602375, 7 février 2018, «Préfet de la Moselle».