

N° 658

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur « NexSIS 18-112 », le système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile,

Par M. Jean Pierre VOGEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
L'ESSENTIEL.....	9
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	17
PREMIÈRE PARTIE	
LE PROJET D'UN SYSTÈME D'INFORMATION UNIFIÉ DANS L'OBJECTIF D'UNE MEILLEURE INTEROPÉRABILITÉ ENTRE LES FORCES DE SECOURS ET D'UNE RATIONALISATION DES COÛTS	
I. LOIN D'ÊTRE RÉCENT, UN OBJECTIF D'INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION QUI S'EST PROGRESSIVEMENT IMPOSÉ POUR LA SÉCURITÉ CIVILE	19
A. UN MORCELLEMENT DES SERVICES DE TRAITEMENT DES ALERTES QUI A LONGTEMPS FREINÉ LES POSSIBILITÉS D'INTERCONNEXION	19
1. Une organisation du traitement de l'alerte historiquement éclatée	19
2. Une grande hétérogénéité de l'équipement informatique en matière de gestion des alertes et des opérations	20
B. UNE INTEROPÉRABILITÉ AUJOURD'HUI MARGINALE, MALGRÉ LE BESOIN CROISSANT D'UNE MEILLEURE COORDINATION DES ACTEURS DU SECOURS	20
1. La recherche d'une meilleure coordination des moyens de la sécurité civile depuis 2004, au-delà de l'échelon départemental.....	20
2. Une interopérabilité encore difficile à engager malgré des échanges croissants entre les SIS, les services de santé, la police et la gendarmerie	21
3. Une simultanéité de projets d'unification des SI des autres acteurs du secours et de l'urgence	22
C. UN PROJET D'UNIFICATION ACCÉLÉRÉ À LA SUITE DES ATTENTATS DE 2015, PUIS IMPULSÉ PAR UNE MISSION DE PRÉFIGURATION	23
1. Saturation des CTA, coordination limitée des forces de secours et remontée imparfaite vers les instances de commandement : des difficultés révélées par les attentats de 2015.....	23
2. Une série d'évaluations et une mission de préfiguration ayant validé la pertinence du développement d'un système unifié	24
II. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU SYSTÈME MUTUALISÉ, EN RÉPONSE AUX BESOINS D'INTEROPÉRABILITÉ ET DE DIMINUTION DES COÛTS.....	25
A. DES TECHNOLOGIES EXISTANTES QUI NE PERMETTENT PAS DE RÉPONDRE AUX BESOINS DÉFINIS PAR L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ	25
1. Une interconnexion structurellement incompatible avec la disparité des SGA-SGO, malgré des tentatives	25
2. Un niveau technologique inégal des différents systèmes d'information, et proches de l'obsolescence pour la plupart	25

B. UNE INNOVATION TECHNOLOGIQUE CENSÉE RÉPONDRE AUX LACUNES CONSTATÉES, ET ÊTRE CONFORME AUX NOUVEAUX STANDARDS EUROPÉENS	28
1. <i>Un service plus performant tant pour l'État que pour les SIS</i>	28
2. <i>Des exigences européennes en matière de traitement de l'alerte que devrait satisfaire NexSIS 18-112</i>	29

C. LA RECHERCHE D'UNE MUTUALISATION DES ÉQUIPEMENTS INFORMATIQUES POUR UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES DÉPENSES DES SIS...31	
1. <i>Des dépenses élevées, et même croissantes, engagées dans les technologies actuellement en service</i>	31
2. <i>Des économies d'échelle attendues avec le déploiement de NexSIS</i>	32

DEUXIÈME PARTIE

UN FINANCEMENT ET UNE RÉALISATION DU PROJET ASSURÉS PAR UNE AGENCE AD HOC, À GOUVERNANCE PARTAGÉE

I. UN OPÉRATEUR NOUVELLEMENT CRÉÉ, EN VUE D'ASSURER LA CONCERTATION ENTRE LES PARTIES PRENANTES ET UNE EFFICIENCE DANS LE DÉVELOPPEMENT DU PROJET	35
---	----

A. UNE AGENCE DU NUMÉRIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE (ANSC) À GOUVERNANCE PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX	35
1. <i>Une impulsion nationale qui ne peut s'affranchir d'une implication locale</i>	35
2. <i>Une double tutelle du ministère de l'intérieur</i>	36
3. <i>Un conseil d'administration de l'agence qui laisse une place importante aux élus locaux</i> ...	37

B. UNE RÉALISATION DU PROJET QUI S'APPUIE SUR UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE ET DE CO-CONSTRUCTION.....	38
1. <i>Une logique de performance gouvernant la conduite du projet</i>	38
2. <i>Une organisation reposant sur une forte collaboration entre les décideurs, les utilisateurs, et les développeurs</i>	40

C. DES RESSOURCES QUI MÉRITENT D'ÊTRE AJUSTÉES AU PLUS PROCHE DES BESOINS DE DÉVELOPPEMENT	41
1. <i>Une structure légère en termes de personnel</i>	41
2. <i>Des difficultés rencontrées dans le recrutement qui méritent d'être levées</i>	42

II. UN PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE FINANCEMENT DU PROJET	43
---	----

A. UN EFFORT DE L'ÉTAT REPOSANT SUR UN SOUTIEN FINANCIER SUBSTANTIEL ET UN APPUI TECHNIQUE DE SES SERVICES	44
1. <i>Une contribution financière mesurée de la part du ministère de l'intérieur</i>	44
2. <i>Un appui complémentaire assuré par d'autres services de l'État</i>	46

B. UN FINANCEMENT PRINCIPALEMENT ASSURÉ PAR LES SDIS, VIA UNE CONTRIBUTION VOLONTAIRE D'INVESTISSEMENT ET UNE REDEVANCE D'EXPLOITATION	46
1. <i>Des subventions d'investissement permettant la déduction anticipée des redevances</i>	46
2. <i>Un engagement de plusieurs SIS qui dépasse les prévisions</i>	48
3. <i>Une tarification de la redevance adaptée à la situation de chaque SIS</i>	50

TROISIÈME PARTIE
UN DÉPLOIEMENT DE NEXSIS QUI DOIT BIEN ÊTRE GÉNÉRALISÉ, À
CONDITION DE CONFORTER SON INTÉRÊT SUR LES PLANS TECHNIQUE ET
ÉCONOMIQUE

I. UN DÉPLOIEMENT DONT LE SUCCÈS DÉPEND D'UNE TRANSITION SANS RÉGRESSION ET DE LA VALORISATION DES ATOUTS DE NEXSIS 18-112.....	53
A. UN DIALOGUE AVEC LES ÉDITEURS HISTORIQUES À POURSUIVRE AFIN D'ASSURER UNE MIGRATION RÉUSSIE.....	53
1. <i>Des relations ambivalentes avec les anciens fournisseurs, qui perdent une partie de leur marché.....</i>	<i>53</i>
2. <i>Un renchérissement du coût du MCO à maîtriser et une transmission des données à garantir.....</i>	<i>54</i>
B. UNE LIBERTÉ D'ADHÉSION À NEXSIS QUI SUPPOSE DE LUI GARANTIR UN HAUT NIVEAU D'ATTRACTIVITÉ, NOTAMMENT SUR LE PLAN FINANCIER ...	55
1. <i>Un positionnement hétérogène des SIS vis-à-vis de NexSIS, dépendant de la qualité de leur outils actuels.....</i>	<i>55</i>
2. <i>Un renforcement de l'attractivité de NexSIS à poursuivre, par une réévaluation des coûts et des économies potentielles.....</i>	<i>56</i>
C. UNE INTEROPÉRABILITÉ À BIEN ASSURER AVEC LES SYSTÈMES D'INFORMATION DES AUTRES ACTEURS DU SECOURS.....	58
1. <i>Le système de gestion des échanges de NexSIS, nativement compatible avec d'autres plateformes.....</i>	<i>58</i>
2. <i>Une synchronisation de l'interfaçage avec SI-SAMU à rechercher.....</i>	<i>59</i>
II. UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF, RÉALISÉ SUR LA BASE D'UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PRUDENTE.....	60
A. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE PLUTÔT BIEN RESPECTÉE, MALGRÉ UN LÉGER RETARD EN DÉBUT DE PÉRIODE.....	60
1. <i>Une programmation des crédits dépendant principalement du versement échelonné des contributions et des redevances.....</i>	<i>60</i>
2. <i>Une exécution des crédits en léger retard, qui devrait néanmoins rattraper progressivement les prévisions.....</i>	<i>61</i>
B. UN CALENDRIER DE DÉPLOIEMENT QUI DEVRAIT ÊTRE TENU, DANS LA PERSPECTIVE DE SÉCURISER LES GRANDS ÉVÉNEMENTS INTERNATIONAUX	63
1. <i>Malgré une activité freinée par la crise sanitaire, un calendrier globalement respecté.....</i>	<i>63</i>
2. <i>Une livraison progressive établie à partir de critères de priorisation, dont celui de la sécurisation de grands événements.....</i>	<i>64</i>
3. <i>Une première migration fin 2021 pour le SDIS de Seine-et-Marne.....</i>	<i>65</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	67
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	77
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	79

Mesdames, Messieurs,

Bien qu'il s'agisse d'un projet ancien, l'établissement d'une interopérabilité effective entre les systèmes d'information des forces de secours a finalement été décidé en 2016, à la suite des attentats ayant durement frappé notre pays. Cette décision a ainsi abouti au lancement du projet « NexSIS 18-112 », visant à garantir une interopérabilité entre les systèmes des différentes forces de secours, et ainsi à assurer une meilleure prise en charge des alertes et réduire les délais d'intervention.

Ce nouveau chantier numérique pour la sécurité civile, lancé en 2016, et devant s'achever à l'horizon 2026, a suscité l'intérêt du rapporteur spécial à plus d'un titre.

En effet, plusieurs de ses missions de contrôle budgétaire ont porté sur des projets dont le volet numérique a pu être source d'importantes difficultés dans leur mise en œuvre, tel qu'ANTARES¹, ou le système d'alerte et d'information des populations (SAIP).² Soumis à une série d'évaluations préalables, puis à un contrôle permanent de l'État et des collectivités territoriales, le développement de « NexSIS 18-112 » semble certes engagé dans une voie plus prometteuse. Cela étant, ne serait-ce que par son coût, d'environ 237 millions d'euros sur 10 ans, il s'agit d'une innovation technologique de grande ampleur, qui doit donc susciter une vigilance particulière sur le bon emploi des crédits associés. Aussi la Cour des comptes l'a-t-elle intégrée à la liste des grands projets numériques de l'État qu'elle a contrôlés dans le cadre d'un rapport demandé par la commission des finances du Sénat³.

Le financement de ce programme a par ailleurs la particularité d'être partagé entre les collectivités territoriales, à travers les services d'incendie et de secours (SIS), et l'État. Ce dernier contribue ainsi à hauteur de 37 millions d'euros, au titre de sa dotation de soutien à l'investissement des SIS. Le rapporteur spécial a maintes fois rappelé son désaccord quant à la baisse continue de cette dotation, depuis sa création en 2017. Mais il n'est pas tant question de revenir ici sur ce désaccord que de souligner le choix stratégique d'avoir consacré la totalité des crédits subsistants de cette

¹ [Rapport d'information](#) n° 365 (2015-2016) sur le réseau radio numérique des services de secours (ANTARES), de M. Jean Pierre VOGEL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 3 février 2016.

² « Le système d'alerte et d'information des populations : un dispositif indispensable fragilisé par un manque d'ambition », [rapport d'information](#) de M. Jean Pierre VOGEL, fait au nom de la commission des finances.

³ Rapport sur la conduite des grands projets numériques de l'État, remis au Sénat le 20 octobre 2020 : <http://www.senat.fr/rap/r20-047/r20-047-annexe.pdf>

dotation au financement du projet « NexSIS », tant il s'avère crucial à la fois pour les SIS mais aussi pour toute la « chaîne de secours ».

Alors qu'une version est déjà en cours de test dans un SIS, le rapporteur a souhaité, pour l'ensemble de ces raisons, suivre l'avancée de ce projet, et par ses observations, veiller à sa bonne mise en œuvre.

Dernier axe par lequel l'État intervient financièrement pour soutenir l'investissement des SIS, le développement de NexSIS a été confié à un nouvel opérateur de l'État : l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC). La création d'un opérateur n'est pas anodine tant sur le plan budgétaire que sur le plan stratégique. Le rapporteur s'est ainsi rendu au sein de cette agence afin de constater ses méthodes de travail et sa gouvernance, qui mêle à la fois les représentants de l'État et des collectivités. Plusieurs auditions ont également été menées, dont l'une a permis de rencontrer plusieurs représentants de SIS, plus ou moins engagés dans l'accompagnement du projet, en fonction de leur date de migration vers le nouveau système.

L'ESSENTIEL

Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » a présenté le mercredi 2 juin 2021 les conclusions de son contrôle budgétaire sur « NexSIS 18-112 », le système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile.

I. UNE ORGANISATION ÉCLATÉE DU TRAITEMENT DES ALERTES, INSATISFAISANTE SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL, QUI A MOTIVÉ LE DÉVELOPPEMENT D'UN SYSTÈME MUTUALISÉ

A. UNE ABSENCE D'INTEROPÉRABILITÉ, À LA FOIS ENTRE LES ÉQUIPEMENTS DES SDIS EUX-MÊMES, ET AVEC CEUX DES AUTRES ACTEURS DU SECOURS

Chaque service d'incendie et de secours (SIS) s'est équipé unilatéralement de systèmes d'information destinés d'une part, à la réception et au traitement des demandes de secours, à travers un système de gestion des alertes (SGA), et d'autre part à l'engagement des moyens d'interventions, à l'aide d'un système de gestion opérationnelle (SGO). Édité par différents industriels, ces systèmes d'information répondent aussi à des spécificités propres à chaque SIS, si bien qu'ils sont très inégaux et qu'ils ne peuvent pas être interconnectés.

Par ailleurs, ces systèmes d'information sont partiellement interopérables avec ceux des SAMU, et aucun échange direct n'est possible avec ceux de la police ou de la gendarmerie nationale. Enfin, ils ne sont pas interfacés avec les outils des instances de commandement (préfecture, centre opérationnel de zone ou centre opérationnel de gestion interministérielle de crises).

Cette absence d'interopérabilité entraîne des lacunes fragilisant la prise en charge des personnes à secourir. Ces lacunes ont été rendues particulièrement visibles lors des attentats de novembre 2015 :

- dans l'incapacité de pouvoir solliciter l'entraide de départements voisins, les centres d'appels ne peuvent pas traiter toutes les alertes ou alors dans des délais trop longs ;

- l'absence de partage de données en temps réel entre le SAMU, les sapeurs-pompiers et les forces de sécurité entrave la coordination des moyens de secours ;

- ces difficultés peuvent alors se répercuter sur le déclenchement des interventions et allonger leurs délais.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU SYSTÈME, INNOVANT SUR LE PLAN TECHNOLOGIQUE, ET MOINS COÛTEUX POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Outre leur défaut d'absence d'interopérabilité, les SGA-SGO aujourd'hui en service dans les SIS sont marqués par **un niveau technologique inégal et d'importants surcoûts**, et sont aussi proches de l'obsolescence pour la plupart. Ces carences ont ainsi justifié la nécessité de développer un nouvel outil interopérable et commun à tous les SIS.

Synthèse des carences constatées parmi les SGA-SGO en service

Carence constatée en 2016	Exemples de conséquences opérationnelles pour les SIS
<p>Marché « de niche » morcelé, encadré par la marque NF399 qui ne produit pas les effets escomptés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hétérogénéité des solutions et niveau technologique et fonctionnel des SGA/SGO inégal sur le territoire • Pas de mutualisations en matière d'ingénierie ou d'infrastructures techniques • À chaque modification (réglementaire, technique, processus d'intervention, ...), pas de mutualisation des sollicitations vers les éditeurs pour incorporer de nouvelles fonctionnalités • Absence de partage des actions de formation, absence de partage des retours d'expérience sur le meilleur emploi de fonctionnalités et la résolution de défauts • Pas de mutualisation des ressources humaines dédiées aux SGA/SGO
<p>Pas de système de gestion unifiée des alertes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limitation des capacités de traitement, occasionnant des pertes d'appels parfois critiques • Organisation très limitée dans l'entraide entre services d'incendie et de secours en cas de défaillance ou d'afflux massifs d'appel, et coût en ETP pour prévoir dans chaque SDIS des ressources disponibles en cas d'afflux massifs d'appels
<p>Pas d'échanges de données opérationnelles entre SDIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté d'intervention dans un département limitrophe • Retard dans l'engagement des moyens • Impossibilité d'inclure les moyens externes dans le suivi des interventions • Contraintes de pilotage, notamment dans les grands feux de forêts
<p>Pas d'échanges de données avec les systèmes des forces de police de gendarmerie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permanence de communications téléphoniques non rémanentes et chronophages • Perte d'information pour plus de plus de 2 200 000 interventions par an qui nécessitent un concours simultané des forces
<p>Impossibilité d'assurer avec tous les SAMU les échanges nécessaires dans le cadre du traitement des alertes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de partage des éléments de conduite opérationnelle, comme les éléments du bilan médico-secouriste • Permanence de communications téléphoniques qui conduisent à des retards dans le traitement de l'alerte • Perte d'informations et saisies multiples

<p>Pas d'échanges de données avec les organes de coordination et de pilotage de la sécurité civile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lors d'opérations de grande ampleur, nécessité de se connecter à un système national dédié à renseigner manuellement alors que les équipes sont surchargées • Sous-information des centres de coordination zonaux sur l'activité opérationnelle des SDIS et réception des bilans a posteriori et en décalé lorsqu'ils concernent plusieurs départements • Difficulté des centres de coordination à participer à la gestion de crises
<p>Pas de politique commune de sécurité et des ressources partagées de filtrage et de contrôle disponibles pour les systèmes critiques du ministère de l'Intérieur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnérabilité aux dysfonctionnements et cybermenaces • Surcoût sur les politiques de sécurité pour les SDIS, notamment pour acquérir des infrastructures résilientes, démultipliées et redondées, sur des sites différents
<p>Impossibilité pour les SGA de traiter des alertes autres que l'appel téléphonique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impossibilité d'exploiter les flux multimédias, tant à l'occasion de la prise de l'appel que dans la conduite opérationnelle • Perte d'informations majeures pour traiter l'appel et organiser la réponse opérationnelle • Les éléments multimédias collectés par des outils tiers ne sont pas partagés dans les systèmes de gestion opérationnelle

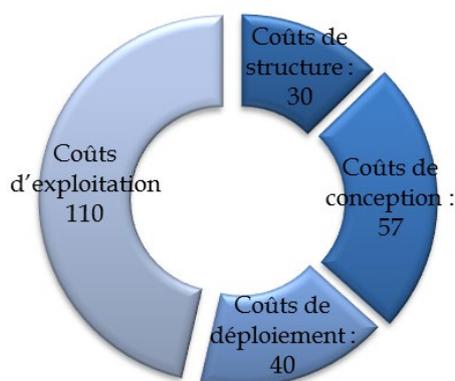
Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial et étude de faisabilité de décembre 2016

Les dépenses en matière d'acquisition et de maintenance de ces systèmes d'information n'ont aussi cessé de croître, pour atteindre des niveaux particulièrement élevés, estimés à près de 600 millions d'euros sur la période 2005-2015 sur l'ensemble des SIS.

Le développement d'un système unifié permettra de réduire considérablement ces coûts, le budget consacré à NexSIS 18-112 s'élevant à **237 millions d'euros sur les 10 premières années, pour l'ensemble des SIS et l'État.**

Répartition des coûts de NexSIS 18-112 sur 10 ans

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Au-delà de cette économie globale, NexSIS permettra aussi d'importants gains financiers au niveau de chaque SIS, avec **une redevance annuelle d'exploitation de 100 000 à 430 000 euros par an, contre auparavant des dépenses cumulées allant de 230 000 euros à 1 million d'euros.**

II. UN PROJET DÉVELOPPÉ EN CO-CONSTRUCTION, ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, À L'AIDE D'UNE AGENCE AD HOC

A. UNE AGENCE DU NUMÉRIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE À GOUVERNANCE PARTAGÉE, DONT LES MOYENS POURRAIENT ÊTRE RENFORCÉS

À la suite des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du projet ANTARES (radio numérique pour les SIS), la recherche d'un meilleur mode de gouvernance a conduit l'État à créer un nouvel établissement public pour porter le développement de NexSIS 18-112. Créée fin 2018, **l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) assure ainsi une représentation paritaire entre l'État et les élus locaux au conseil d'administration**, lequel est par ailleurs présidé par un président de conseil d'administration de SIS.

La taille de **cette agence peut sembler relativement modeste alors qu'elle comprend seulement 20 agents salariés. Ses activités de développement sont ainsi très peu internalisées, à seulement 6 %, ce qui est très en-dessous du ratio préconisé par la direction interministérielle du numérique (à 37 %).** Une hausse des effectifs de l'ANSC doit donc être envisagée à cet égard.

B. UN COFINANCEMENT REPOSANT SUR UNE DOTATION DE L'ÉTAT, UNE CONTRIBUTION VOLONTAIRE ET UNE REDEVANCE VERSÉES PAR LES SIS

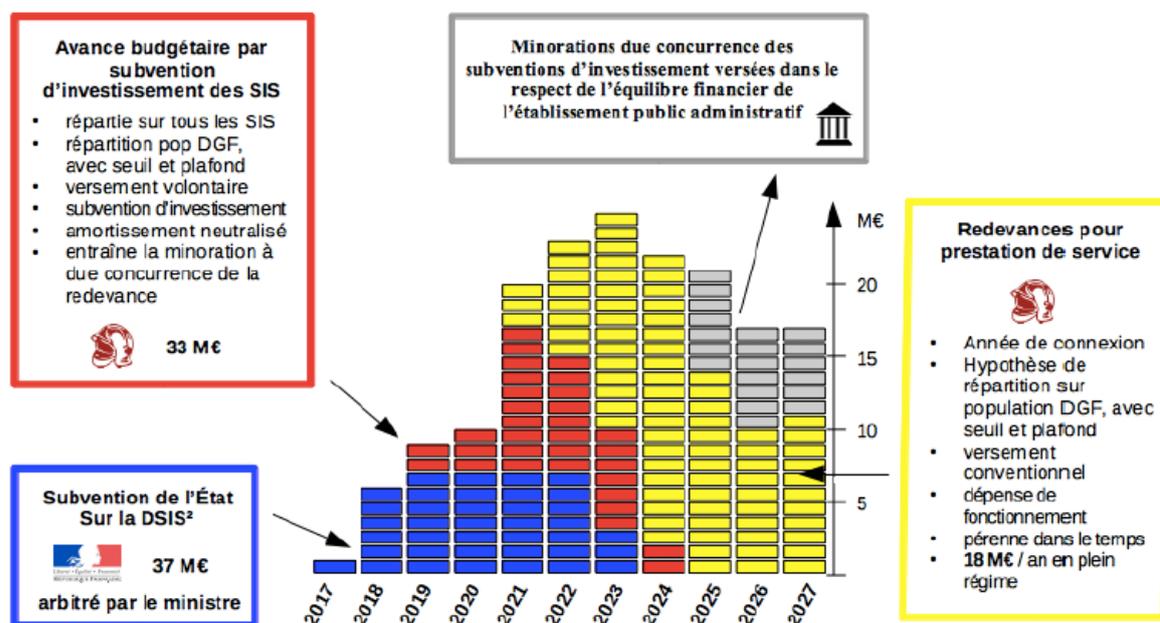
Si le financement des SGA et SGO relève en principe de la compétence des SIS, il a été convenu que l'État finance pour partie la construction du produit. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) y contribue donc, pour **environ 7 millions d'euros par an, soit 1,2 % du montant total des crédits du programme 161.**

Le versement de cette contribution doit s'arrêter à partir de 2023, le modèle économique du programme escomptant un autofinancement par les redevances versées par les SIS. Ces derniers doivent en effet contribuer **pour 84 % du financement du projet,** selon deux modalités :

- une fois NexSIS déployé, **une redevance ajustée aux caractéristiques propres à chaque SIS, avec une part globalisée, tenant compte de la démographie, et une part spécifique ;**

- en amont du déploiement de NexSIS, **une contribution volontaire de préinvestissement**, déductible du montant de la redevance. Une trentaine de SIS a déjà versé une telle contribution.

Modèle économique de NexSIS 18-112 sur 10 ans



Source : Plan projet NexSIS 18-112, 2018

III. UN DÉPLOIEMENT RÉALISÉ PROGRESSIVEMENT JUSQU'EN 2026, ET DONT LE SUCCÈS DÉPEND D'UNE TRANSITION SANS RÉGRESSION

A. UNE ADHÉSION VOLONTAIRE DES SIS AU NOUVEAU SYSTÈME, QUI SUPPOSE DE LUI GARANTIR UN HAUT NIVEAU D'ATTRACTIVITÉ

Si l'objectif de déployer NexSIS sur l'ensemble du territoire est poursuivi, l'adhésion au nouveau système reste relativement libre, même si les SIS sont obligés d'en être équipés s'ils veulent disposer d'un SGA-SGO interopérable avec les systèmes d'information tiers.

Pour le moment, l'engouement des SIS pour la réception de NexSIS est très majoritaire. Cela dit, certains sont dans l'expectative, et préfèrent attendre une « maturation » du produit, afin d'avoir la certitude que sa qualité ne soit pas inférieure à celle de leur SGA-SGO actuel.

L'intérêt de NexSIS mérite donc d'être renforcé, d'une part sur le plan opérationnel. L'ANSC doit ainsi veiller à assurer une transition sans régression, en intégrant bien la question des interfaçages avec les systèmes d'information tiers, notamment ceux des autres acteurs du secours. D'autre part, l'attractivité de NexSIS sur le plan financier pourrait aussi être

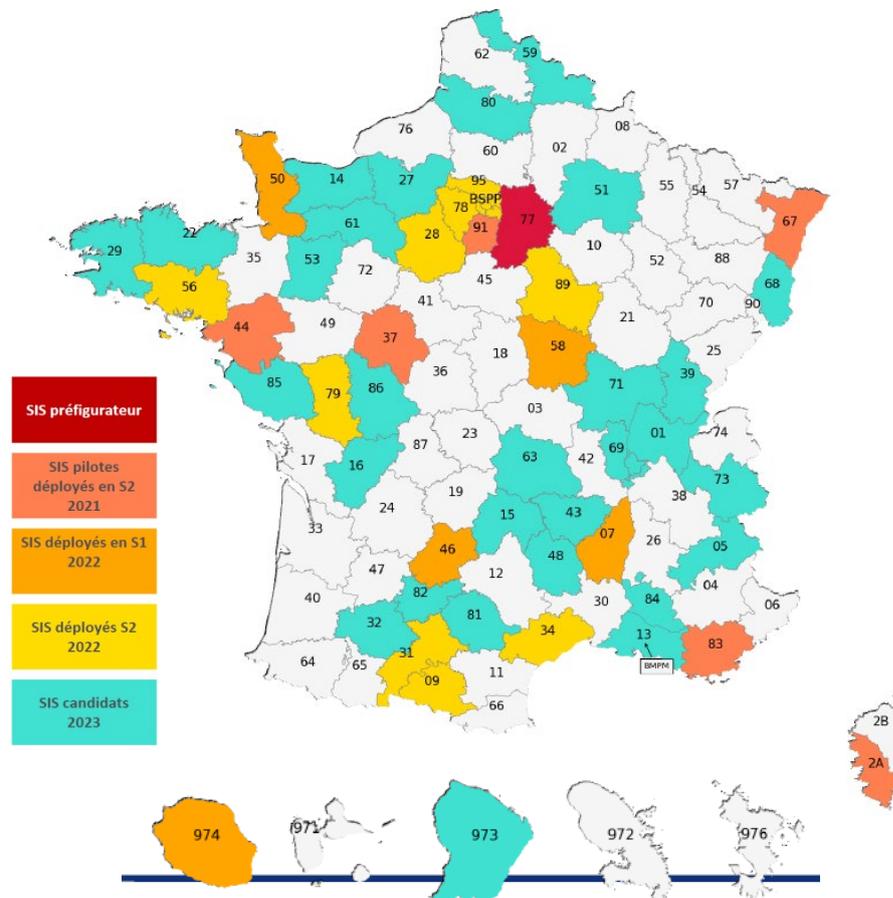
valorisée alors que d'autres économies seront permises par de nouvelles mutualisations de commande.

B. UN CALENDRIER DE DÉPLOIEMENT ÉCHELONNÉ SUR LA BASE D'UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PRUDENTE

Le nombre de SIS candidats à la migration vers le nouveau système étant supérieur aux capacités de déploiement de l'agence, des critères objectifs de priorisation des migrations ont été définis, tels que :

- le niveau d'obsolescence des systèmes en place ;
- le risque contractuel avec leurs éditeurs ;
- la mobilisation des ressources locales du SIS pour mener à bien le déploiement ;
- la tenue prochaine d'événements internationaux, tels que la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques de 2024.

Dates de déploiement prévues pour les SIS candidats

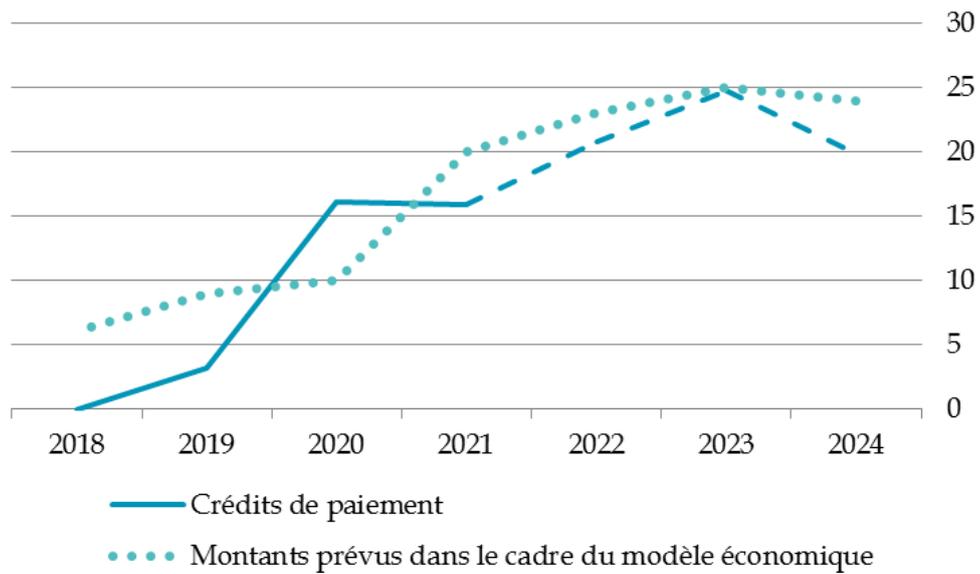


Source : ANSC, janvier 2020

Ce calendrier de déploiement s'accompagne d'une trajectoire financière prudente, qui reste néanmoins proche de la programmation prévue dans le cadre du modèle économique du projet.

Dépenses réalisées et prévues par rapport à la trajectoire programmée par le modèle économique

(en millions d'euros)



Source : Plan projet et réponses au questionnaire du rapporteur spécial, mars 2021

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Axe n° 1 – Renforcer l’attractivité de NexSIS 18-112, en valorisant son intérêt sur le plan opérationnel et économique

Recommandation n° 1 : afin de mieux rendre compte de la performance de NexSIS 18-112, élaborer un indicateur de performance, présenté dans les documents budgétaires, sur la base des indicateurs retenus par le contrat d’objectifs et de performance signé entre l’ANSC, l’ADF et l’AMF.

Recommandation n° 2 : valoriser les autres perspectives d’économies offertes par NexSIS et les services de l’ANSC, afin, notamment, d’appuyer les actions de communication entreprises par cette dernière à destination des SIS.

Axe n° 2 – Conforter la gouvernance et les moyens de l’ANSC, à l’aune des premiers déploiements de NexSIS dans les SIS

Recommandation n° 3 : nommer au plus tôt un nouveau président du conseil d’administration de l’ANSC à la suite des prochaines élections départementales, afin de garantir la présence d’un président de conseil d’administration du service départemental d’incendie et de secours à la tête de l’ANSC avant le début de la phase de déploiement.

Recommandation n° 4 : envisager une hausse du plafond d’emplois de l’ANSC dans les prochaines lois de finances, afin de permettre une plus grande internalisation des ressources et de nouveaux recrutements.

Recommandation n° 5 : intégrer les étapes de carrières réalisées au sein de l’ANSC dans les réflexions menées sur la valorisation des parcours professionnels des sapeurs-pompiers dans les services de l’État, afin de favoriser le recrutement de personnel mis à disposition.

Recommandation n° 6 : limiter le recours à la mise en réserve des crédits de l’État et les annulations qui en découlent, afin de conforter le respect de la trajectoire financière du programme de déploiement de NexSIS.

Axe n° 3 – Garantir une migration sans régression vers le nouveau système, en anticipant les difficultés potentielles que l’ANSC serait amenée à lever

Recommandation n° 7 : réévaluer le coût actuellement supporté par les SIS dans le financement de leurs outils actuels de SGA-SGO, afin de mieux le prendre en compte en amont de la migration vers le nouveau système.

Recommandation n° 8 : poursuivre le dialogue engagé avec les éditeurs des SGA-SGO actuellement en service, afin de sécuriser les opérations de transmission des données en amont du déploiement de NexSIS.

Recommandation n° 9 : estimer les coûts d’interconnexion entre NexSIS et les autres équipements numériques, actuellement ou prochainement en service dans les SIS, afin de garantir une meilleure visibilité sur les efforts financiers restant à réaliser, et favoriser l’accompagnement des SIS par l’ANSC dans l’élaboration de ces interconnexions.

PREMIÈRE PARTIE
LE PROJET D'UN SYSTÈME D'INFORMATION UNIFIÉ DANS
L'OBJECTIF D'UNE MEILLEURE INTEROPÉRABILITÉ ENTRE
LES FORCES DE SECOURS ET D'UNE RATIONALISATION
DES COÛTS

I. LOIN D'ÊTRE RÉCENT, UN OBJECTIF D'INTEROPÉRABILITÉ DES
SYSTÈMES D'INFORMATION QUI S'EST PROGRESSIVEMENT
IMPOSÉ POUR LA SÉCURITÉ CIVILE

A. UN MORCELLEMENT DES SERVICES DE TRAITEMENT DES ALERTES
QUI A LONGTEMPS FREINÉ LES POSSIBILITÉS D'INTERCONNEXION

1. Une organisation du traitement de l'alerte historiquement
éclatée

Initialement circonscrite à un périmètre local, **la gestion des services d'incendie et de secours (SIS) s'est progressivement étendue, sous l'effet de leur départementalisation** dans le cadre de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996.

Outre la modernisation des réponses opérationnelles, ce mouvement a permis d'assurer une mutualisation dans les pratiques de gestion, de préparation des secours et des interventions, au niveau de chaque département. Il a également eu pour corollaire la mise en place **d'un système permettant de gérer les alertes et les opérations au niveau départemental**, sous l'autorité du préfet.

Ainsi, chaque SIS est doté d'un **centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) chargé de la coordination de l'activité opérationnelle et d'un ou plusieurs centres de traitement de l'alerte (CTA)**, chargés de la réception, du traitement et de la réorientation éventuelle des demandes de secours¹. Plus de 450 CTA sont ainsi présents sur l'ensemble du territoire, chargés de traiter les alertes reçues au numéro 18, ainsi qu'au 112 pour certains d'entre eux.

¹ Art. L. 1424-44 du code général des collectivités territoriales.

2. Une grande hétérogénéité de l'équipement informatique en matière de gestion des alertes et des opérations

Chaque SIS s'est ainsi équipé unilatéralement de systèmes d'information destinés d'une part, à la réception et au traitement des demandes de secours, à travers un système de gestion des alertes (SGA), et d'autre part à l'engagement des moyens adaptés, la gestion des opérations et le renseignement des autorités, à l'aide d'un système de gestion opérationnelle (SGO). Interfacés aux réseaux radio et téléphoniques, ces deux outils intègrent, en temps réel, les capacités opérationnelles du SIS, aussi bien sur le plan matériel qu'humain.

En conséquence, l'équipement des 99 SIS de France est très hétérogène, si bien que 4 d'entre eux ont développé leur propre système, et les 95 autres ont recours à des technologies conçues par 5 éditeurs différents. En réalité, deux sociétés se partagent l'essentiel du marché : Systel et GFI (devenu Inetum en 2020) équipent ainsi 77 % des SIS, le reste étant fourni par IMPI, Hexagon-Somei, et Atos – ce dernier pour le compte de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

B. UNE INTEROPÉRABILITÉ AUJOURD'HUI MARGINALE, MALGRÉ LE BESOIN CROISSANT D'UNE MEILLEURE COORDINATION DES ACTEURS DU SECOURS

1. La recherche d'une meilleure coordination des moyens de la sécurité civile depuis 2004, au-delà de l'échelon départemental

a) Une coordination interdépartementale et nationale de plus en plus nécessaire et affermie sur le plan législatif depuis 2004

Les grandes crises de la fin des années 1990 et du début des années 2000 (tempête de 1999, canicule et incendies de 2003...), conjuguées à la nécessité d'une coordination et d'une mutualisation renforcées des moyens de secours, ont abouti à la reconnaissance de l'échelon national dans la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui fait de l'État le « garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens ».¹

La loi de 2004 a par ailleurs inscrit pour la première fois l'objectif « d'assurer l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques et des systèmes d'information des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile ». Codifié à l'article L. 732-5 du code de la sécurité intérieure, cet objectif s'est surtout concrétisé, dans l'immédiat, par le programme ANTARES de radio numérique pour les SIS.

¹ Codifié à l'article Article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure.

b) Une interopérabilité inexistante avec les outils des instances de commandement

Pour autant, cette reconnaissance législative de la coordination nationale et de l'interopérabilité des systèmes d'information de la sécurité civile **ne s'est pas immédiatement traduite par une déclinaison opérationnelle, alors que les échanges entre les différents services se font de plus en plus nécessaires, à plusieurs niveaux :**

- entre les CTA/CODIS des différents départements ;
- entre le CODIS et le préfet d'un même département ;
- entre les CODIS et le centre opérationnel de zone de défense (COZ) ;
- entre les CODIS et le centre opérationnel de gestion interministériel de crises (COGIC).

À l'heure actuelle, les outils utilisés pour effectuer ces échanges n'offrent que très peu de fluidité et aucune interopérabilité. Le système numérique d'échange, de remontée et de gestion des informations (SYNERGI), qui relève du portail ORSEC du ministère de l'intérieur, n'est pas interfacé aux SGO des CODIS, qui doivent alors ressaisir les informations sur un formulaire.

2. Une interopérabilité encore difficile à engager malgré des échanges croissants entre les SIS, les services de santé, la police et la gendarmerie

Reposant sur le **principe d'interconnexion téléphonique** établi à l'article L. 732-5 du code de la sécurité intérieure, l'obligation d'information mutuelle entre les centres d'appels reçus aux numéros 15, 17 et 18 est ancienne. Les échanges entre les différents acteurs du secours sont en effet nombreux : 80 % des appels reçus au numéro 18 font l'objet d'un traitement commun avec les SAMU¹. À ce jour, une majorité de systèmes en service dans les CTA-CODIS permettent certes une interopérabilité partielle avec ceux des SAMU, mais **aucun échange n'est possible avec ceux de la police ou de la gendarmerie nationale.**

Cela étant, **le besoin d'une coopération renforcée entre les SIS et les services de santé s'est accru** à la suite de la loi de 2004, afin d'assurer une meilleure prise en charge des victimes. Par ailleurs, l'explosion du nombre d'appels d'urgence a invité à repenser l'organisation de leur réception, afin d'alléger la pression opérationnelle. Pour les seuls sapeurs-pompiers, le nombre d'appels reçus dans tous les SIS dépasse les 18 millions chaque année depuis 2016.

¹ D'après le Plan projet NexSIS 18-112, édité en 2018.

Ainsi, dès 2008, un **référentiel commun sur l'organisation du secours à personnes et de l'aide médicale urgente** a permis de favoriser les échanges entre les différents métiers du secours. **Le développement de plateformes communes d'appels d'urgence entre le 15 et le 18** représente l'un des principaux axes de rapprochement. Ces initiatives ont été encouragées par le président de la République dès l'automne 2017, qui s'était prononcé, par la même occasion, en faveur de la **mise en place d'un numéro unique d'appel d'urgence**. Ces deux axes de rapprochement ne sont pourtant pas de nature à atteindre à court terme l'interopérabilité recherchée.

En effet, seule **une vingtaine de plateformes communes existe** aujourd'hui, et 4 d'entre elles partagent le même outil de prise des alertes. Quant au projet de numéro unique, les différentes évaluations et concertations menées entre les acteurs du secours n'ont pas encore permis de trancher la question du choix du numéro, même si le 112 a la faveur des services d'incendie et de secours. **Une expérimentation d'un tel numéro unique, d'une durée de trois ans, est pour le moment envisagée** par la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers¹, examinée par l'Assemblée nationale en première lecture.

Dès lors, le **cadre d'interopérabilité des services d'urgence (CISU)**, lancé en septembre 2017 par le ministre de l'intérieur et le ministère des affaires sociales, semble plus à même de pouvoir apporter une réponse à court terme, ses principaux axes de travail visant à aboutir à **la simplification et à l'amélioration de la réception des appels d'urgence, et à l'interfaçage des systèmes d'information**.

3. Une simultanéité de projets d'unification des SI des autres acteurs du secours et de l'urgence

a) Le programme SI SAMU, lancé en 2012, mais faisant face à d'importantes difficultés

Lancé en 2012, **le projet de SI SAMU doit permettre à tous les SAMU de disposer d'un SI unifié**. Si le décret n° 2015-1680 du 15 décembre 2015 relatif au programme de modernisation des systèmes d'information et de télécommunication des services d'aide médicale urgente a conforté cette démarche sur le plan juridique, **d'importantes difficultés ont freiné son développement**, si bien que la direction interministérielle du numérique (DINUM) a considéré qu'il était en état de risque majeur en 2018.

¹ Article 31 de la [proposition de loi n° 646 \(2020-2021\) visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers](#).

Un « audit de sécurisation » du programme SI- SAMU a ainsi préconisé de reprendre le projet dans une forme plus maîtrisable. **Ce projet se poursuit néanmoins, sous la responsabilité de l'Agence du numérique en santé (ANS).**

b) Des initiatives d'unification encourageantes du côté de la police et de la gendarmerie nationale

L'unification des SI respectifs de la police et de la gendarmerie a en revanche connu plus de succès, au point d'inspirer le projet de NexSIS 18-112.

Ainsi, depuis 2011, **la gendarmerie nationale s'est dotée d'un système d'information et de commandement unifié, appelé « base de données de sécurité publique » (BDSP)** pour traiter le renseignement opérationnel et gérer en temps réel ses interventions. Basé sur un principe de mutualisation des informations, cet outil présente des caractéristiques qui seront reprises dans le projet NexSIS 18-112.

La police nationale, quant à elle, **s'est lancée dans la même démarche, avec le projet de modernisation des centres d'information et de commandement (MCIC2)**, qui vise à améliorer l'efficacité et la rapidité du traitement des appels d'urgence « police secours », ainsi que le pilotage des interventions.

Dans le cadre de cette simultanéité des projets d'unification des logiciels de la sécurité publique, le ministère de l'intérieur a initié une première étape vers l'unification des systèmes utilisés par les SIS. La rédaction d'un cahier des charges commun pour les SGO des CTA-CODIS a ainsi été envisagée, afin d'aboutir à une forme de standardisation des besoins.

C. UN PROJET D'UNIFICATION ACCÉLÉRÉ À LA SUITE DES ATTENTATS DE 2015, PUIS IMPULSÉ PAR UNE MISSION DE PRÉFIGURATION

1. Saturation des CTA, coordination limitée des forces de secours et remontée imparfaite vers les instances de commandement : des difficultés révélées par les attentats de 2015

Si les conséquences de ce défaut d'interopérabilité entre les forces de secours sont hélas régulièrement constatées en cas de sinistre météorologique particulièrement grave (tempête, inondations...), elles ont été **exacerbées au cours des attentats de novembre 2015.**

Les centres d'appels se sont ainsi retrouvés saturés de plusieurs milliers de demandes de secours. Dans l'incapacité de pouvoir solliciter l'entraide de départements voisins, **bon nombre de ces appels n'ont pu être traités.**

Par ailleurs, l'absence de partage de données en temps réel entre le SAMU, les sapeurs-pompiers et les forces de sécurité a largement freiné la remontée d'information vers les centres de gestion de crise, limitant ainsi les capacités de commandement et la mise en œuvre coordonnée des moyens de secours.

2. Une série d'évaluations et une mission de préfiguration ayant validé la pertinence du développement d'un système unifié

Au-delà de la standardisation du cahier des charges initialement envisagée, le projet d'unification des SGA et des SGO des SIS s'est finalement imposé, dans la mesure où **il représente une voie plus directe pour aboutir à l'interopérabilité recherchée**. Le 21 décembre 2015, le **ministre de l'intérieur a ainsi chargé le préfet Guillaume Lambert d'établir une étude de faisabilité d'un tel projet**.

Postulant d'emblée que **le diagnostic sur toutes les difficultés rencontrées, du fait de l'absence d'interopérabilité, est unanimement partagé**, l'étude s'est attachée à définir les conditions de production d'une nouvelle technologie mutualisant la gestion des appels d'urgence et des systèmes d'information correspondants sur l'ensemble du territoire. En effet, les évaluations menées et les retours de l'enquête réalisée auprès des SIS en 2016 sur l'appréciation de leur SGA et SGO actuels ont révélé qu'**aucune solution existante ne permet d'atteindre cet objectif**.

À la suite de cette étude de faisabilité, le ministre de l'intérieur Matthias Fekl, a confié début 2017 la réalisation du projet à une mission de préfiguration, également menée par le préfet Guillaume Lambert. Cette mission a abouti en février 2018 à **la production d'un document appelé « Plan projet » qui fixe les principales orientations gouvernant le développement de « NexSIS 18-112 »**.

Enfin, s'agissant d'un projet informatique d'un coût relativement élevé, **« NexSIS 18-112 » a dû être soumis à l'avis conforme de la direction interministérielle du système d'information et de communication de l'État (devenue en 2019 la direction interministérielle du numérique - DINUM)**, en application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État. Rendu à l'été 2018, **cet avis a bien validé le lancement du projet**, tout en rappelant les conditions nécessaires pour l'atteinte des objectifs recherchés, dont ceux de la mutualisation des coûts et de l'interopérabilité.

II. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU SYSTÈME MUTUALISÉ, EN RÉPONSE AUX BESOINS D'INTEROPÉRABILITÉ ET DE DIMINUTION DES COÛTS

A. DES TECHNOLOGIES EXISTANTES QUI NE PERMETTENT PAS DE RÉPONDRE AUX BESOINS DÉFINIS PAR L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ

1. Une interconnexion structurellement incompatible avec la disparité des SGA-SGO, malgré des tentatives

Si les SIS se sont donc équipés individuellement de SGA-SGO auprès de différents prestataires, il faut en outre relever qu'un **système d'information conçu par un même prestataire peut être très inégal d'un département à l'autre**, en fonctions des spécificités demandées par le SIS. Il n'est alors pas rare que deux systèmes d'information mis en service par un même éditeur dans des départements voisins ne soient pas nativement interopérables.

Une tentative d'interconnexion a certes été lancée à partir de 2005 à travers **la création de la marque privée « NF 399 logiciels de sécurité civile »**. Cette initiative participait à un développement plus global de l'interfaçage des SGA-SGO avec différents outils, à travers **la mise en place de connecteurs et de normes communes d'échanges**. Elle a cependant **échoué dans l'objectif de rendre ces SGA-SGO interopérables**. L'étude de faisabilité cite ainsi l'exemple des systèmes d'information du SDIS de Seine-et-Marne dans l'incapacité de dialoguer avec ceux des 10 SDIS voisins qui ont pourtant tous été certifiées par la NF 399.

De plus, la marque NF 399 a renchéri le coût des dépenses de SGA-SGO, puisqu'à chaque élément d'interopérabilité identifié correspondait un connecteur que les SIS devaient acheter, en complément d'évolutions ponctuelles de leur SGA-SGO. Ces besoins d'achats complémentaires ont alors renforcé la position des éditeurs sur leur marché de niche, en leur permettant de vendre de nouveaux produits nécessaires aux SIS, et par ailleurs conformes à des règles de certification qui excluaient de fait du marché des sociétés concurrentes.

2. Un niveau technologique inégal des différents systèmes d'information, et proches de l'obsolescence pour la plupart

a) Des lacunes et des failles sur le plan opérationnel

Conçues indépendamment les unes des autres, les technologies utilisées par les SIS sont marquées par **ce niveau de service très variable**. Par ailleurs, l'amélioration du niveau de service n'était guère encouragée par les conditions d'un marché captif.

Pour la plupart, ces technologies n'offrent pas la possibilité :

- d'avoir une gestion rigoureuse des files d'attente ;
- de discriminer les appels selon leur urgence et leur dépendance d'un même événement ;
- d'assurer des échanges de données entre les CTA des SIS ;
- de bénéficier d'une entraide entre SIS.

Ces quatre éléments, et particulièrement le dernier, paraissent pourtant de plus en plus nécessaires pour garantir une réponse adéquate aux demandes de secours en cas de surcharge d'appels.

Outre ces lacunes, **les technologies en service présentent des risques de sécurité et n'offrent pas toujours de « redondance »**. En effet, dans l'enquête menée en 2016, 62 % des SIS ont répondu avoir constaté des instabilités récurrentes ou occasionnelles de leurs SGA ou SGO et 53 % des SIS ne disposent pas de site de repli avec leur fournisseur actuel, portant la part des SIS qui ne disposent pas de redondance à plus de la moitié.

b) Un saut technologique à réaliser pour passer de « l'ère téléphonique » à « l'ère numérique »

La plupart des outils en service au sein des SIS ont été développés avant l'essor de la « technologie du Web », et ne bénéficient donc pas des avantages de cette dernière, qui apporte une plus grande souplesse dans la programmation et les formats de données transportées. Ils tendent ainsi à devenir obsolètes alors que leur mise à niveau par rapport aux évolutions – de plus en plus fréquentes – des infrastructures et des standards devient plus complexe à réaliser.

Leur obsolescence tient également aux conditions de passage de l'ère de la téléphonie à l'ère du numérique. La technologie numérique implique en effet une gestion optimisée de la prise d'appels, qui se traduit par de nombreuses améliorations : collecte d'informations avant le décroché, écran de visualisation des appels, communication multi-flux avec le requérant (voix, photos, vidéos, objets connectés, ...), aide à la qualification des alertes, géolocalisation des appels, adaptation de la capacité de réponse (création d'un serveur vocal ou de salle de débordement, transfert d'appel, etc.).

Enfin, le développement des modes de communication numérisés emporte avec lui une **meilleure adaptation de la réception des alertes, au-delà des seules alertes émises par appel téléphonique**, comme l'impose désormais la réglementation européenne.

Synthèse des carences constatées parmi les SGA-SGO en service

Carence constatée en 2016	Exemples de conséquences opérationnelles pour les SIS
<p>Marché « de niche » morcelé, encadré par la marque NF399 qui ne produit pas les effets escomptés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hétérogénéité des solutions et niveau technologique et fonctionnel des SGA/SGO inégal sur le territoire • Pas de mutualisations en matière d'ingénierie ou d'infrastructures techniques • À chaque modification (réglementaire, technique, processus d'intervention, ...), pas de mutualisation des sollicitations vers les éditeurs pour incorporer de nouvelles fonctionnalités • Absence de partage des actions de formation, absence de partage des retours d'expérience sur le meilleur emploi de fonctionnalités et la résolution de défauts • Pas de mutualisation des ressources humaines dédiées aux SGA/SGO
<p>Pas de système de gestion unifiée des alertes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limitation des capacités de traitement, occasionnant des pertes d'appels parfois critiques • Organisation très limitée dans l'entraide entre services d'incendie et de secours en cas de défaillance ou d'afflux massifs d'appel, et coût en ETP pour prévoir dans chaque SDIS des ressources disponibles en cas d'afflux massifs d'appels
<p>Pas d'échanges de données opérationnelles entre SDIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté d'intervention dans un département limitrophe • Retard dans l'engagement des moyens • Impossibilité d'inclure les moyens externes dans le suivi des interventions • Contraintes de pilotage, notamment dans les grands feux de forêts
<p>Pas d'échanges de données avec les systèmes des forces de police de gendarmerie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permanence de communications téléphoniques non rémanentes et chronophages • Perte d'information pour plus de plus de 2 200 000 interventions par an qui nécessitent un concours simultané des forces
<p>Impossibilité d'assurer avec tous les SAMU les échanges nécessaires dans le cadre du traitement des alertes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de partage des éléments de conduite opérationnelle, comme les éléments du bilan médico-secouriste • Permanence de communications téléphoniques qui conduisent à des retards dans le traitement de l'alerte • Perte d'informations et saisies multiples

Pas d'échanges de données avec les organes de coordination et de pilotage de la sécurité civile	<ul style="list-style-type: none">• Lors d'opérations de grande ampleur, nécessité de se connecter à un système national dédié à renseigner manuellement alors que les équipes sont surchargées• Sous-information des centres de coordination zonaux sur l'activité opérationnelle des SDIS et réception des bilans a posteriori et en décalé lorsqu'ils concernent plusieurs départements• Difficulté des centres de coordination à participer à la gestion de crises
Pas de politique commune de sécurité et des ressources partagées de filtrage et de contrôle disponibles pour les systèmes critiques du ministère de l'Intérieur	<ul style="list-style-type: none">• Vulnérabilité aux dysfonctionnements et cybermenaces• Surcoût sur les politiques de sécurité pour les SDIS, notamment pour acquérir des infrastructures résilientes, démultipliées et redondées, sur des sites différents
Impossibilité pour les SGA de traiter des alertes autres que l'appel téléphonique	<ul style="list-style-type: none">• Impossibilité d'exploiter les flux multimédias, tant à l'occasion de la prise de l'appel que dans la conduite opérationnelle• Perte d'informations majeures pour traiter l'appel et organiser la réponse opérationnelle• Les éléments multimédias collectés par des outils tiers ne sont pas partagés dans les systèmes de gestion opérationnelle

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial et étude de faisabilité de décembre 2016

B. UNE INNOVATION TECHNOLOGIQUE CENSÉE RÉPONDRE AUX LACUNES CONSTATÉES, ET ÊTRE CONFORME AUX NOUVEAUX STANDARDS EUROPÉENS

1. Un service plus performant tant pour l'État que pour les SIS

a) Des gains notables pour les SIS sur le plan opérationnel

L'une des principales voies d'amélioration inhérentes à NexSIS repose sur **l'interopérabilité « native » du système proposé**. Ainsi, les modules de SGA et de SGO seront à terme identiques dans chaque SIS, ce qui leur garantira la possibilité de renfort, tant sur le plan du traitement des alertes (assistance d'un SIS voisin en cas de CTA saturé par une surcharge d'appels) que sur le plan des opérations (partage de l'information sur les moyens susceptibles d'être engagés).

Par ailleurs, NexSIS doit assurer un niveau de service performant et homogène pour tous les SIS, tout en leur faisant bénéficier de fonctionnalités innovantes. Ainsi, **le SGA permettra un « picking » des appels**, répondant au besoin de discriminer les appels en fonction de la nature de l'alerte, **le**

SGO proposera des choix standards d'opérations les plus adaptées en réponse aux alertes émises, tout en améliorant la visibilité des moyens pouvant être engagés.

NexSIS favorisera également une meilleure exploitation des données dans un but statistique ou de retour d'expériences, ce qui ne peut que contribuer à renforcer la qualité des démarches engagées pour l'amélioration des services de secours.

Enfin, **la sécurité du système sera plus robuste**, notamment du fait de son interconnexion au réseau interministériel de l'État (RIE), et son hébergement sur le « Cloud sécurité » du ministère de l'intérieur.

b) Une avancée fondamentale pour l'État en matière de gestion des crises

L'État sera également un grand bénéficiaire des innovations permises par NexSIS, en particulier via le **Système de gestion de crises (SGC)**, qui devrait permettre de répondre aux lacunes observées dans le cas d'événements d'une gravité particulière, dépassant l'échelon local, et nécessitant une coordination des forces de secours.

Ainsi, les préfetures de département, les COZ et le COGIC auront accès à un module d'« **hyper-vision** », **offrant une vue globale de la situation et des moyens engagés par les différentes forces de secours**, tandis que l'interopérabilité de NexSIS avec les outils des autres forces (police, gendarmerie, SAMU...), favorisera la coordination des interventions.

2. Des exigences européennes en matière de traitement de l'alerte que devrait satisfaire NexSIS 18-112

a) L'obligation d'une réception « multicanale » des alertes émises

La conception de NexSIS 18-112 doit intégrer l'enjeu stratégique d'une **réception multicanale des alertes**, dans la lignée du « passage de l'ère téléphonique à l'ère numérique ». Cette faculté permet d'une part de répondre aux lacunes observées en la matière, d'autre part, d'appliquer en France les dispositions de **l'article 109 du code des communications électroniques européen**, tel qu'adopté dans le cadre de la **directive (UE) 2018/1972** du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018¹. **Cet article 109 renvoie ainsi à la notion de « communications d'urgence »**, et non plus « d'appels d'urgence » comme cela figurait dans l'ancienne rédaction.

¹ Ce texte a par ailleurs été transposé tout récemment par l'ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

Outre les appels, le SGA de NexSIS doit alors recevoir les alertes émises via les courriels, les SMS, les appels numériques, les messageries de réseaux sociaux, et les objets connectés (dispositif « E-call » intégré au véhicule par exemple). Au cours d'un appel téléphonique, le SGA permettra également de traiter simultanément des flux de données (photos, vidéo, etc.) émis par les terminaux mobiles. Enfin, **il sera raccordé aux applications mobiles labellisées et d'autres plateformes numériques**, telles que les applications « Le bon samaritain », et « App 112 », ou la plateforme ENKI à destination des maires et des préfets, les deux dernières étant développées par l'ANSC.

b) Une géolocalisation plus rapide et plus précise de l'émetteur de l'alerte

NexSIS satisfera également une seconde nouvelle obligation déclinée au même article 109 de la directive 2018, qui impose aux États membres de *« veiller à ce que les informations relatives à la localisation de l'appelant soient mises à la disposition »* **du centre de réception des appels d'urgence**. À travers son système d'information géographique (SIG), **NexSIS permettra donc une géolocalisation automatique** et précise de l'appelant (ou AML : *Advanced mobile location*), alors que pour l'heure, la plupart des SIS doivent passer par un système tiers (Géoloc 18-112), qui géolocalise *a posteriori*, après décroché.

c) Un impératif ancien de réception des alertes au numéro 112

Si l'obligation de garantir un accès gratuit et homogène sur l'ensemble des territoires au numéro unique européen, le 112, n'est pas nouvelle, elle a été intégrée au code des communications électroniques européen par la directive de 2018, ainsi qu'en dispose l'article 109 : *« les États membres veillent à ce que tous les utilisateurs finaux des services d'urgence puissent, au moyen des communications d'urgence, avoir accès gratuitement (...) aux services d'urgence en composant le numéro d'urgence unique européen "112" »*.

Mais, si les appels reçus au 112 sont bien traités sur l'ensemble du territoire français, leur réception est assurée selon des modalités diverses, soit par les CTA-CODIS, dans 63 départements, soit par une plateforme commune 15/18, dans 19 départements, soit par les SAMU, dans 13 départements, d'après l'étude de faisabilité. Or, l'un des objectifs du module de SGA de NexSIS est précisément d'inclure le 112 aux côtés du 18 pour le traitement des appels d'urgence. Ainsi, une fois son déploiement généralisé, **NexSIS garantira une réception des appels passés au numéro unique européen dans l'ensemble des SIS**.

C. LA RECHERCHE D'UNE MUTUALISATION DES ÉQUIPEMENTS INFORMATIQUES POUR UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES DÉPENSES DES SIS

S'il n'est pas le premier facteur ayant déterminé le développement d'une solution unifiée, le coût élevé et croissant des équipements actuels avait depuis longtemps motivé les appels en faveur d'une mutualisation de ces équipements.

1. Des dépenses élevées, et même croissantes, engagées dans les technologies actuellement en service

a) Un coût global de plus de 600 millions d'euros sur 10 ans, largement supporté par les SDIS

Les dépenses en matière d'acquisition et de maintenance des systèmes d'information édités pour les SIS ont atteint des niveaux particulièrement élevés ces dernières années. Ils s'expliquent, d'une part, par **la faible concurrence et le modèle économique des éditeurs**, qui tend à établir un marché captif dans lequel les SIS peuvent difficilement négocier les prix, d'autre part, par **les contextes particuliers d'acquisition des systèmes d'information, les multiples spécifications** sollicitées pour chaque SIS, et **l'absence globale de mutualisation.**

L'enquête menée auprès des SIS en 2016 a permis d'estimer à près de 600 millions d'euros sur la période 2005-2015 l'ensemble des dépenses engagées par les SIS dans leur SGA et SGO. Ces dépenses se répartissent entre le coût d'acquisition des technologies (407 millions d'euros) et le coût de leur maintien en condition opérationnelle (MCO - 180 millions d'euros).

Enfin, si le financement des SGA et SGO relève en principe des seuls SIS, l'État y a tout de même contribué entre 2005 et 2015, d'après la même enquête. En effet, **à travers le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), l'État aurait versé près de 17 millions d'euros aux SDIS** pour les soutenir dans l'évolution de leur SGA et SGO.

b) Une mutualisation pressante afin de réduire les dépenses

Outre ces estimations, l'enquête révèle également qu'**une majorité des SIS constatent une hausse de ces coûts**, sans que la qualité de service ne suive nécessairement. Afin d'inverser cette tendance, **la mutualisation des équipements des SIS a maintes fois été préconisée.**

Dès 2013, dans une enquête remise à la commission des finances du Sénat, **la Cour des comptes avait ainsi recommandé d'encourager les mutualisations**, encore modestes, en matière de traitement de l'alerte, « *afin de tirer les pleins bénéfices de ces rapprochements tant en termes de qualité des secours que de maîtrise de la dépense publique* »¹.

Cette recommandation a également été reprise par le comité Action publique 2022. Dans le cadre plus large de la mutualisation de l'achat public, ce comité incitait à « **renforcer la mutualisation des achats pour les SIS, aujourd'hui gérés au niveau départemental**. Cette organisation conduit chaque service départemental à demander pour ses équipements, (...) des spécifications propres, ce qui renchérit les coûts d'achat (...). Il s'agit ainsi de renforcer la standardisation des équipements et développer la mutualisation des achats d'équipement ».²

Le projet d'unifier les différents SGA-SGO s'inscrit alors pleinement dans la recherche d'une mutualisation des équipements, et permet d'engager des économies d'échelle bienvenues pour les SIS, de plus en plus contraints dans leurs dépenses.

2. Des économies d'échelle attendues avec le déploiement de NexSIS

L'étude de faisabilité confirme l'intérêt de « NexSIS 18-112 » sur ce plan économique, en escomptant une très forte rentabilité de la solution ainsi développée.

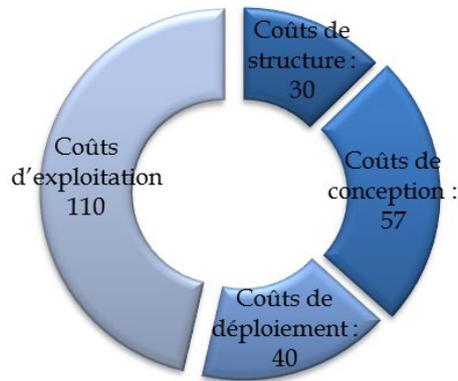
Actualisée en 2020, **l'estimation du coût total s'élève ainsi à 237 millions d'euros en 10 ans pour l'ensemble des SIS et l'État**, soit un coût près de trois inférieur à celui qui a été chiffré sur la période 2005-2015.

¹ [Rapport d'information de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances n° 165 \(2013-2014\) - 21 novembre 2013.](#)

² [Rapport du Comité Action Publique 2022 \(sous la présidence de Mme Véronique Bédague-Hamilius et MM. Ross McInnes et Frédéric Mion\), Service public, se réinventer pour mieux servir, nos 22 propositions pour changer de modèle, juin 2018.](#)

Répartition des coûts de NexSIS 18-112 sur 10 ans

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Au-delà cette économie globale, NexSIS permettrait d'importants gains financiers au niveau de chaque SIS. En effet, en fonction de sa taille, un SIS versera **une redevance annuelle d'exploitation de 100 000 à 430 000 euros par an, contre auparavant des dépenses cumulées allant de 230 000 à 1 million d'euros** (de 150 000 à 600 000 euros pour les dépenses d'investissement et de 80 000 à 400 000 euros pour les frais de maintenance).

DEUXIÈME PARTIE

UN FINANCEMENT ET UNE RÉALISATION DU PROJET ASSURÉS PAR UNE AGENCE *AD HOC*, À GOUVERNANCE PARTAGÉE

I. UN OPÉRATEUR NOUVELLEMENT CRÉÉ, EN VUE D'ASSURER LA CONCERTATION ENTRE LES PARTIES PRENANTES ET UNE EFFICIENCE DANS LE DÉVELOPPEMENT DU PROJET

A. UNE AGENCE DU NUMÉRIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE (ANSC) À GOUVERNANCE PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX

1. Une impulsion nationale qui ne peut s'affranchir d'une implication locale

*a) Après l'expérience d'ANTARES, une voie nouvelle à trouver pour
associer les futurs utilisateurs*

Une méthode de gouvernance innovante a été préconisée par l'étude de faisabilité, sur fond des « stigmates laissées par ANTARES », ainsi que l'évoquait l'ancienne présidente du conseil d'administration de l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), Françoise Dumont. Comme l'avait aussi souligné le rapporteur spécial dans un précédent rapport d'information¹, la gouvernance associée au projet ANTARES présentait plusieurs limites qui fragilisaient la bonne participation des utilisateurs finaux dans le processus de développement.

Dès l'étude de faisabilité, les réflexions en faveur d'une gouvernance plus adaptée aux besoins des utilisateurs ont été menées, et notamment à la lumière des limites constatées pour ANTARES. Ces réflexions ont ainsi abouti sur le double enjeu de **garantir une gouvernance partagée et de mettre en place une structure *ad hoc* pour le portage du projet**, en associant le ministère de l'intérieur, les SIS et les élus locaux.

b) La création d'un nouvel opérateur sur le modèle de l'EPA

Alors que le nombre d'opérateurs de l'État s'accroît, ainsi que leurs dépenses, **la création d'un nouvel organisme au seul titre du développement d'un projet numérique n'est pas anodine**. D'autant plus que l'objectif de rationaliser le paysage administratif a été soutenu par les précédents gouvernements, et plus récemment formalisé par une circulaire du 5 juin 2019² du Premier ministre Édouard Philippe – certes postérieure à

¹ [Rapport d'information](#) n° 365 (2015-2016) de M. Jean Pierre VOGEL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 3 février 2016.

² Cette [circulaire](#) prévoit un plusieurs axes de réduction du nombre d'opérateurs, à travers des suppressions et regroupements.

la création de l'ANSC en 2018. Par ailleurs, l'agence déroge à l'un des trois critères principaux permettant la qualification d'opérateurs de l'État, soit : une activité de service public, un contrôle direct par l'État, et un financement assuré majoritairement par l'État. Ce dernier critère, comme précisé *infra*, n'est pas respecté pour l'ANSC. Mais ainsi que le précise l'annexe budgétaire relative aux opérateurs de l'État (« Jaune opérateurs »), il est toutefois possible d'accorder cette qualité à « *des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État* ».

La création d'un nouvel établissement public administratif (EPA), à travers la constitution de l'ANSC, s'est donc imposée, aucun autre modèle de structure ne donnant satisfaction quant aux objectifs recherchés pour le portage du projet. En effet, le modèle ciblé par l'étude de faisabilité devait à la fois permettre la représentation de l'État et des SIS, assurer l'agrégation des ressources nécessaires auprès des futurs bénéficiaires de NexSIS 18-112, et garantir l'efficacité du pilotage d'un projet d'intérêt public.

Or les autres options - recours à une structure privée ou à un partenariat public-privé, service à compétence nationale de l'État, groupement d'intérêt public (GIP), établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS) - ne permettaient pas de satisfaire tout ou partie de ces critères.

Le régime de l'EPA permet ainsi à l'agence d'être majoritairement soumise au droit public, de disposer d'une certaine autonomie administrative et financière, afin de remplir une mission d'intérêt général précisément définie, sous le contrôle de l'État, des collectivités et des SIS.

2. Une double tutelle du ministère de l'intérieur

Le contrôle de l'État sur l'ANSC est prévu selon les modalités de droit commun de la tutelle sur ses opérateurs. Cette tutelle est exercée par le ministère de l'intérieur, d'abord représenté par la seule direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), puis, à compter de 2020, par la direction du numérique de ce ministère (DNUM). Comme l'a souligné Françoise Dumont, le contexte dans lequel s'est faite cette adjonction de la DNUM a généré des inquiétudes parmi les acteurs de la sécurité civile, qui craignaient une marginalisation de la DGSCGC dans la tutelle. Elle répondait en fait à une nouvelle obligation réglementaire consécutive à la création de cette nouvelle direction en charge des outils numériques¹, et le ministère de l'intérieur a veillé à conserver un rôle de « tête de pont » pour la DGSCGC, responsable « métier » de la sécurité civile dans l'exercice de la tutelle.

¹ [Article 3 du décret n°2019-994 du 27 septembre modifiant le décret n°2013-728 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.](#)

3. Un conseil d'administration de l'agence qui laisse une place importante aux élus locaux

a) Une représentation paritaire entre l'État et les collectivités

Le conseil d'administration compte 11 membres avec voix délibérante, et assure une parité de représentation entre l'État et les collectivités.

Composition du conseil d'administration de l'ANSC

11 membres disposant d'une voix délibérative	11 membres disposant d'une voix consultative
5 représentants de l'État	5 membres de la direction de l'ANSC et des services en charge des affaires comptables
Le secrétaire général du ministère de l'Intérieur	Le directeur de l'ANSC
Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur	Le directeur adjoint de l'ANSC
Le directeur du numérique au ministère de l'Intérieur	Le secrétaire général de l'ANSC
Le préfet de police de Paris ou son représentant	Le contrôleur budgétaire de l'ANSC
Un membre désigné par le ministre chargé du budget	L'agent comptable de l'ANSC
5 représentants de services d'incendie et de secours et de collectivités territoriales	5 représentants de sapeurs-pompiers
Le président de l'assemblée des départements de France ou son représentant	Le président de l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours ou son représentant
Le président de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ou son représentant	Le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ou son représentant
Deux présidents ou vice-présidents de conseils d'administration de services départementaux d'incendie et de secours	Deux sapeurs-pompiers professionnels, un officier et un non-officier, désignés par les organisations syndicales ayant obtenu le plus grand nombre de sièges à l'élection des CATSIS pour le collège officier et pour le collège non-officier
Un membre de l'assemblée des départements de France désigné par le président de cette assemblée	Un officier en fonction au sein des formations militaires de la sécurité civile, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, ou du bataillon de marins-pompiers de Marseille.
1 représentant du personnel	1 représentant des services de santé
Un représentant élu du personnel de l'ANSC	Un membre désigné par le ministre chargé de la santé

Source : ANSC, rapport d'activité de l'année 2019

b) Une présidence du conseil d'administration confiée à un président de CASDIS

Le décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 constitutif de l'ANSC prévoit en outre que **la présidence du conseil d'administration de l'ANSC revient à l'un des membres siégeant en qualité de président ou vice-président de conseil d'administration de SIS (CASDIS).**

L'attribution de ce mandat à un élu local contribuait également à **garantir l'association des collectivités territoriales dans le développement et le financement du projet.** L'action menée par la première titulaire de ce mandat, Françoise Dumont, a semble-t-il répondu à ces attentes, malgré sa démission en septembre 2020 - son élection en tant que sénatrice l'ayant contrainte à quitter ses fonctions de présidente du conseil d'administration du SDIS du Var, et *de facto* à ne plus pouvoir présider celui de l'ANSC. Tel que le prévoit le décret de 2018 précité, l'intérim est désormais assuré par le DGSCGC, lequel a néanmoins tenu à ce que Françoise Dumont puisse formellement participer aux réunions de l'ANSC en qualité d'experte.

Cette situation transitoire, qui devait durer jusqu'aux prochaines élections départementales et au renouvellement consécutif des CASDIS, initialement prévu en mars 2021, s'est finalement prolongée à la suite du report des élections. Leur échéance étant désormais fixée en juin, **il importe qu'un prochain conseil d'administration de l'agence puisse se réunir peu après pour assurer la nomination d'un nouveau président**, d'autant que la phase de déploiement dans les premiers SIS est imminente.

Recommandation n° 3 : Nommer au plus tôt un nouveau président du conseil d'administration de l'ANSC à la suite des prochaines élections départementales, afin de garantir la présence d'un président de conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours à la tête de l'ANSC avant le début de la phase de déploiement.

B. UNE RÉALISATION DU PROJET QUI S'APPUIE SUR UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ET DE CO-CONSTRUCTION

1. Une logique de performance gouvernant la conduite du projet

a) Une responsabilité qui s'exerce à plusieurs niveaux

Comme le résume Michel Monneret, directeur général de l'ANSC, le mode de fonctionnement de l'EPA offre à l'agence **un fort degré d'autonomie**, mais qui implique en contrepartie **l'exercice d'une responsabilité exigeante**. Cette responsabilité se traduit avant tout par une **redevabilité régulière devant l'organe principale de décision**, le conseil

d'administration, qui doit se réunir *a minima* deux fois par an. En pratique, il s'est réuni entre 4 et 5 fois par an sur la période 2019-2020.

L'ANSC doit par ailleurs **rendre compte de son activité et de sa performance**, selon des modalités prévues par le décret constitutif de 2018 précité :

- en tant qu'opérateur de l'État, l'agence est soumise à **un contrôle administratif et financier**, exercé conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances ;

- elle doit établir un rapport annuel d'activité (article R. 732-11-14 du code de la sécurité intérieure), dont la première édition a été publiée en 2020¹ ;

- elle doit signer **un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour trois ans** entre l'agence, l'État, l'assemblée des départements de France et l'association des maires de France (article R. 732-11-4 du code de la sécurité intérieure). L'agence doit rendre compte annuellement de la mise en œuvre de ce COP, qui **prévoit notamment 10 objectifs et plusieurs indicateurs associés**, permettant un suivi précis de l'avancée du projet et de la gestion de l'ANSC.

b) Une mesure perfectible de la performance

L'évaluation du projet NexSIS est également **au cœur de la stratégie de performance du ministère de l'intérieur, puisqu'un nouvel indicateur de performance**, au sens de l'article 51 de la LOLF, sera présenté dans les documents budgétaires dès le PLF 2022 au niveau du programme 161 de la mission « Sécurités », en vue de suivre le développement de NexSIS. À cet égard, il serait vivement **souhaitable qu'il s'inspire des indicateurs du COP précité**. Par exemple, **le premier indicateur mesurant le temps de traitement de l'alerte sur les SIS équipés de NexSIS** pourrait être repris, tout en étant mis en comparaison avec le temps de traitement observé dans les SIS non équipés. En effet, à l'heure actuelle, le projet d'indicateur de performance se borne à remplacer celui qui mesurait le taux d'adhésion de SIS à ANTARES, en présentant également **l'évolution du taux de SIS équipés de NexSIS**.

Si un tel taux présente **une information certes non négligeable pour le Parlement**, il ne permet ni de démontrer une quelconque performance du système unifié ainsi développé, ni de rendre compte de l'incidence de cette nouvelle technologie sur la budgétisation du programme 161. En effet, par construction, l'évolution d'un tel indicateur ne peut qu'être orienté à la hausse et à terme atteindre 100 %, sans être pour autant le reflet de la façon dont est gérée la contribution du programme 161 allouée à l'ANSC, par ailleurs vouée à s'éteindre à compter de 2023.

¹https://ansc.interieur.gouv.fr/wp-content/uploads/2021/01/Rapport-dactivit%C3%A9-2019_ANSC.pdf

Recommandation n° 1 : afin de mieux rendre compte de la performance de NexSIS 18-112, élaborer un indicateur de performance, présenté dans les documents budgétaires, sur la base des indicateurs retenus par le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'ANSC, l'ADF et l'AMF.

2. Une organisation reposant sur une forte collaboration entre les décideurs, les utilisateurs, et les développeurs

a) Une comitologie adaptée et déclinée selon les différentes activités de l'agence

Pour faciliter la prise de décision et la concertation des parties prenantes sur des sujets sectoriels, l'ANSC a mis en place **des instances complémentaires au conseil d'administration**, tout en respectant le principe d'une représentation partagée entre l'État et les représentants des SIS (CASDIS, ADF et AMF).

Ainsi, outre **une commission consultative des marchés publics**, un **comité consultatif de déploiement** a été créé afin d'émettre des avis sur des sujets tels que les critères de priorisation du déploiement de NexSIS sur le territoire ou l'ordonnancement calendaire des SIS candidats. Un **comité de suivi du contrat d'objectifs et de performance** a également été mis en place, afin de débattre des critères et d'assurer le suivi de l'atteinte des objectifs de l'ANSC.

Les représentants des SIS se retrouvent également deux fois par mois avec l'ANSC au sein d'un « **comité projet** » (COPROJ), afin de préparer, approfondir, éventuellement faire émerger et converger les besoins fonctionnels sur les thèmes des prochains plans de réalisation et suivre la construction et la validation des développements.

Enfin, l'ANSC favorise également **les échanges avec les sapeurs-pompiers**, futurs utilisateurs du produit, en les associant dans des **groupes de travaux thématiques**, qui mènent des réflexions sur les incidences opérationnelles que suscite l'arrivée de NexSIS, telles que la conduite du changement, la formation, les nouveaux besoins « métier » etc.

b) Des méthodes de développement informatique adaptées aux besoins des futurs utilisateurs

Comme le préconisait l'étude de faisabilité, **le choix de la méthode « agile » pour le développement du produit doit permettre « d'éviter l'effet "tunnel" de plusieurs années, imposé par le cycle en V classique sur une application complexe »**. Cette méthode repose notamment sur **l'interaction directe et régulière entre les utilisateurs et les développeurs informatiques**, et la recherche d'une amélioration continue du produit en

cours de développement, favorisant une réduction des délais de réalisation. Si la Cour des comptes relève que le choix d'une telle méthode n'est pas en soi une garantie de succès pour les projets numériques menés par l'État¹, il semble que, dans le cas de NexSIS, il soit bien adapté au périmètre et aux ambitions de ce projet, ainsi qu'aux moyens mis en œuvre pour sa réalisation, d'autant plus que ce choix a été effectué dès son lancement. Le choix de la méthode agile a ainsi été intégré dans les conditions de marché de réalisation passé par l'ANSC, et *in fine* confié aux sociétés OCTO Technology et CampToCamp.

L'ANSC a également retenu une **démarche complémentaire à la méthode agile, appelée « DevOps »**, qui vise également à accélérer le développement à travers un mode de production itératif et un rapprochement des différents métiers informatiques. Conformément aux principes de ces deux méthodes de développement, l'ANSC a mis en place une colocalisation des développeurs et des utilisateurs au sein de son siège parisien.

C. DES RESSOURCES QUI MÉRITENT D'ÊTRE AJUSTÉES AU PLUS PROCHE DES BESOINS DE DÉVELOPPEMENT

1. Une structure légère en termes de personnel

Un total d'environ **80 personnes travaillent au siège de l'agence en comptant le personnel relevant des prestataires extérieurs** ainsi que les « entrepreneurs d'intérêt général ». **Mais seulement 20 agents sont effectivement rémunérés par l'agence**, dont 12 ETP sous plafond et 8 sapeurs-pompiers mis à disposition. En 2020, **la masse salariale représentait ainsi plus de 2 millions d'euros**, soit 12 % du budget de l'ANSC.

Répartition des emplois au sein de l'ANSC

(en ETP, au 31 décembre 2020)

	A+	A	B	C	Total	Masse salariale
Emplois sous plafond	1	9	1	1	12	1,25 million d'euros
Personnel mis à disposition	2	5	1	0	8	0,81 million d'euros

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

¹ Rapport sur la conduite des grands projets numériques de l'État, remis au Sénat le 20 octobre 2020 : <http://www.senat.fr/rap/r20-047/r20-047-annexe.pdf>

Les activités de développement de l'ANSC sont ainsi très peu internalisées, et même très en de-dessous du ratio préconisé, ainsi que le révèle la Cour des comptes, dans son rapport sur les grands projets numériques de l'État¹ : le taux d'externalisation du développement du projet, à 94,2%, est en effet le second plus élevé des 27 projets suivis par la Cour. **Afin d'atteindre le ratio minimal d'internalisation recommandé, de 37 %, la Cour estimait ainsi le besoin de recrutement de l'agence à 18 ETP.**

La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) considère également que ce défaut d'internalisation peut « *nuire à l'adéquation entre les attentes des utilisateurs et les "sous-release" (produits intermédiaires) livrés (...) voire parfois susciter des divergences de point de vue opérationnels* ».

En plus de couvrir les besoins d'une plus grande internalisation des ressources, **une hausse du plafond d'emplois de l'ANSC** devrait également permettre **une croissance nette de ses moyens humains**. En effet, même en tenant compte des équipes de développeurs de ses prestataires extérieurs, les effectifs travaillant au sein de l'ANSC sont inférieurs à ceux des différents industriels qui fournissent actuellement les solutions de SGA et SGO. Dès lors, tout en soulignant l'implication particulière et les compétences du personnel de l'agence, plusieurs personnes entendues considèrent qu'elle reste sous-dimensionnée, à l'approche des phases de déploiement.

Recommandation n° 4 : envisager une hausse du plafond d'emplois de l'ANSC dans les prochaines lois de finances, afin de permettre une plus grande internalisation des ressources et de nouveaux recrutements.

2. Des difficultés rencontrées dans le recrutement qui méritent d'être levées

La question d'une hausse des effectifs doit également s'accompagner d'une réflexion sur les capacités de recrutement de l'ANSC. **En effet, le plafond d'emplois de l'agence a été sous-exécuté dans ses premières années** (9 en 2019, 10 en 2020), du fait de retard dans les recrutements prévus. Ce retard s'explique notamment par le ralentissement global d'activité que l'agence a connu du fait de l'épidémie de Covid-19, mais il est également imputable à la difficulté d'attirer des profils sur certains postes, réservés à des emplois d'informaticiens qualifiés et de haute technicité.

¹ Rapport de la Cour des comptes précité remis au Sénat le 20 octobre 2020, voir en particulier la page 157 : <http://www.senat.fr/rap/r20-047/r20-047-annexe.pdf>

Les nouveaux recrutements réalisés fin 2020 ont permis à l'ANSC de saturer le plafond d'emplois en 2021. Cependant, **le nombre de sapeurs-pompiers mis à disposition auprès de l'ANSC a peu évolué**, alors qu'ils gagneraient à y être plus nombreux, et particulièrement ceux qui ont des compétences en développement informatique.

Malgré de réels efforts de publicité réalisés par l'agence sur les offres de mises à disposition, certaines tardent à être pourvues. Cela peut s'expliquer par le léger déficit de notoriété dont pâtit l'agence auprès des sapeurs-pompiers, du fait de sa création récente. Par ailleurs, elle est aussi soumise **au phénomène plus général d'une attractivité relative des postes mis à disposition pour les sapeurs-pompiers dans les services de l'État**. D'après plusieurs personnes entendues, le cadre indemnitaire n'est pas toujours favorable pour les sapeurs-pompiers mis à disposition, qui sont issus de SIS pour la plupart éloignés de Paris. Certains d'entre eux perdent ainsi leurs primes en arrivant dans les services centraux. En outre, les sapeurs-pompiers appelés à travailler à mi-temps à l'ANSC et dans leur SIS ne bénéficient pas non plus d'une prise en charge pour leur déplacement et leur hébergement à Paris.

Des réflexions au sein du ministère de l'intérieur doivent dès lors être engagées à cet égard, afin de valoriser ces étapes de carrière en administration centrale et au sein de l'ANSC.

Recommandation n° 5 : intégrer les étapes de carrières réalisées au sein de l'ANSC dans les réflexions menées sur la valorisation des parcours professionnels des sapeurs-pompiers dans les services de l'État, afin de favoriser le recrutement de personnel mis à disposition.

II. UN PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE FINANCEMENT DU PROJET

De même que la gouvernance, le financement de NexSIS est assuré à la fois par l'État et les collectivités territoriales.

A. UN EFFORT DE L'ÉTAT REPOSANT SUR UN SOUTIEN FINANCIER SUBSTANTIEL ET UN APPUI TECHNIQUE DE SES SERVICES

1. Une contribution financière mesurée de la part du ministère de l'intérieur

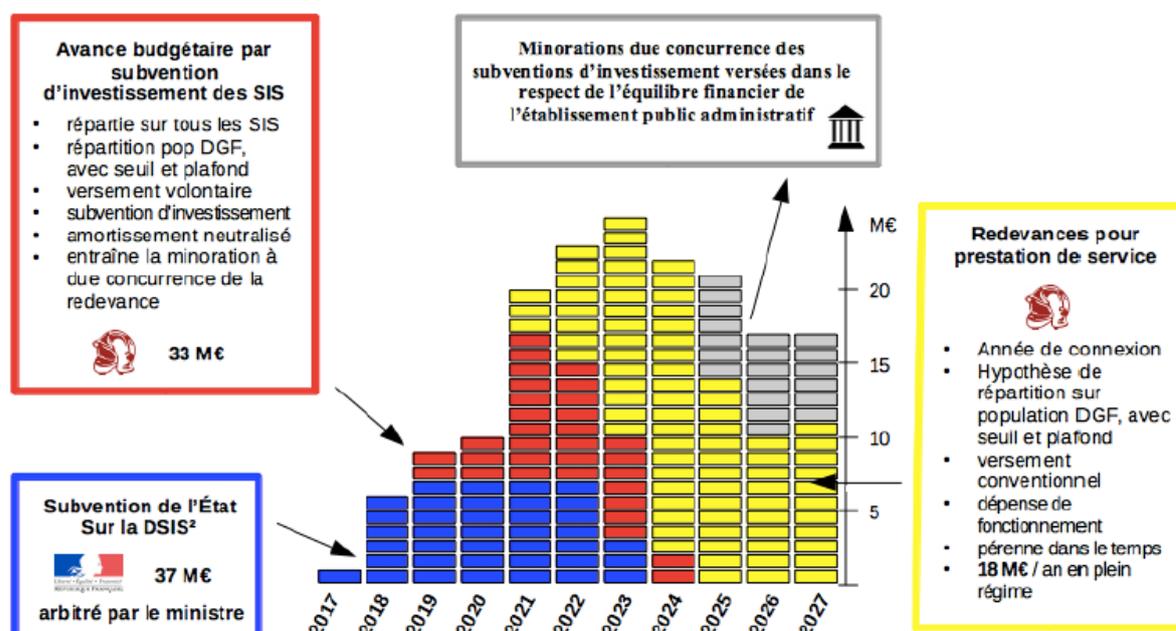
a) Un financement assuré par le programme 161 « Sécurité civile » à travers la « DSIS² »

Comme évoqué supra, le financement des SGA et SGO des SIS relève en principe de leur compétence. Il a néanmoins été convenu que l'État contribue au projet de NexSIS 18-112, notamment pour financer en partie la construction du produit.

Cette contribution financière est ainsi supportée par le programme 161 « Sécurité civile », de la mission « Sécurités », piloté par la DGSCGC, et s'élève à 36,6 millions d'euros sur la période 2018 à 2023. Ces crédits s'imputent sur la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (DSIS²), créée en 2017.

Le plan de financement prévoit donc une extinction progressive de la part allouée par l'État jusqu'en 2023, le programme devant être autofinancé par les redevances versées par les utilisateurs après cette année.

Modèle économique de NexSIS 18-112 sur 10 ans



Source : Plan projet NexSIS 18-112, 2018

Ce soutien substantiel de l'État peut néanmoins sembler modeste. En effet, il représente à peine 16 % du coût total du projet sur 10 ans, et une moyenne annuelle d'1,2 % du montant total des crédits du programme 161. Cependant, la subvention de l'État pourrait être amenée à évoluer, afin de prolonger le versement d'une contribution au-delà de 2024 si le modèle économique d'autofinancement par redevances n'était pas respecté. Par ailleurs, l'État assume le risque financier dès lors que l'agence n'est pas autosuffisante.

Échéancier de financement porté par la DSIS²

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programmation	6	7	7	7	7	3
Exécution (*prévue pour 2021)	1,75	6,812	6,763	6,8*		
Crédits du programme 161 exécutés, en CP (**votés en 2021)	515,1	548,3	555,4	520,4**		

Source : plan projet NexSIS 18-112, 2018, et documents budgétaires

L'exécution des crédits de la première annuité est très inférieure à la prévision, en raison de la création de l'ANSC en fin d'année 2018. Celle des autres années est plus proche de la prévision, quoiqu'inférieure, et notamment en raison de l'application d'un gel de crédits.

b) Des crédits finalement soumis au gel, malgré l'inscription du programme dans le GPI

Comme le préconisait le « Plan projet », l'intégration de NexSIS dans le Grand plan d'investissement (GPI) devait permettre de tenir à l'écart du gel les crédits du programme 161 qui lui étaient affectés.

Les documents budgétaires font pourtant état d'une **application de la réserve de précaution sur la DSIS² en 2020** – tout en rappelant paradoxalement que cette dotation en est exonérée au titre du GPI – qui s'est soldée par une **sous-consommation de plus de 3 % des crédits autorisés**.

L'ANSC précise que l'application du gel puis l'annulation de crédits n'ont pas entravé l'exécution de ses dépenses en 2020, puisqu'elle pouvait compter sur un fonds de roulement constitué dès l'origine à partir de la dotation de l'État, puis alimenté par les contributions des SIS.

Pour autant, cette mise en réserve risque d'être renouvelée pour les prochaines années, le GPI ayant été abandonné dans le cadre de la loi de finances pour 2021, au profit du plan de relance, lequel n'offre toutefois plus au programme NexSIS l'exemption de la mise en réserve.

Dès lors, si le fond de roulement de l'ANSC s'avérait insuffisant pour ses prochaines programmations budgétaires, il conviendrait de **limiter l'application du gel et des annulations de crédits qui en découlent, afin de permettre à l'ANSC d'avoir une gestion plus libre de ses crédits**, notamment pour le financement des activités de développement et de déploiement de NexSIS.

Recommandation n° 6 : limiter le recours à la mise en réserve des crédits de l'État et les annulations qui en découlent, afin de conforter le respect de la trajectoire financière du programme de déploiement de NexSIS.

2. Un appui complémentaire assuré par d'autres services de l'État

En complément de la contribution financière de la DGSCGC, l'État accompagne également l'ANSC à travers les moyens humains et matériels de ses tutelles. Le ministère de l'intérieur doit ainsi héberger NexSIS 18-112, assurer la collecte des données sur son Cloud, et mettra à disposition de l'ANSC l'usage d'infrastructures partagées telles que le réseau interministériel de l'État (RIE).

La DINUM cofinance également le recrutement d' « entrepreneurs d'intérêt général » (EIG) au sein de l'ANSC, afin de recourir à des profils d'expert en développement numérique, extérieurs à l'administration, à raison d'un seul en 2019 et de 3 en 2020. Ce financement est supporté par le **programme 352 « Innovation et transformation numériques » de la mission « Transformation et fonction publiques ».**

D'autres services de l'État devraient prochainement participer au financement de l'ANSC, à travers le recours à l'outil de géolocalisation automatisée de l'appelant (AML) dès lors que ces services auront conclu avec l'ANSC des conventions payantes en tant qu'utilisateurs de l'AML.

B. UN FINANCEMENT PRINCIPALEMENT ASSURÉ PAR LES SDIS, VIA UNE CONTRIBUTION VOLONTAIRE D'INVESTISSEMENT ET UNE REDEVANCE D'EXPLOITATION

1. Des subventions d'investissement permettant la déduction anticipée des redevances

Afin de couvrir les dépenses d'études, de développement et de déploiement du programme, **les SIS sont également appelés à verser des subventions d'investissement à l'ANSC**, en complément de la contribution de l'État. Conformément au modèle économique prévu, une participation de

33 millions d'euros est ainsi escomptée entre 2019 et 2024. Cependant, cette participation est libre et dépend de la volonté de chaque SIS, qui souhaite à terme être équipé de NexSIS.

Pour encourager les SIS à verser cette contribution en amont de la livraison du programme, l'ANSC a mis en place un mécanisme de **minoration des redevances** dès l'atteinte d'un équilibre de trésorerie, soit l'année 2024 selon la projection. **Cette mesure incitative permet ainsi à un SIS de déduire de ses dépenses de fonctionnement ultérieures, affectées au paiement de la redevance, le montant de dépenses d'investissement** qu'il aura engagées en préfinancement de NexSIS.

L'avantage d'un tel mécanisme est réel pour les SIS, lesquels sont contraints dans leurs dépenses de fonctionnement, notamment depuis la mise en place de l'encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, introduit depuis 2018 à la suite du « pacte de Cahors »¹. Ce dispositif d'encadrement pourrait d'ailleurs être étendu à l'ensemble des collectivités, à la suite des préconisations du rapport de la commission sur l'avenir des finances publiques de 2021², ce qui ne pourrait que renforcer l'intérêt de ce dispositif de préinvestissement pour les SIS.

Cette possibilité de préinvestissement permet d'en outre d'éviter à l'agence de recourir à l'emprunt pour couvrir les dépenses des phases de conception et de déploiement de NexSIS.

Chaque SIS peut ainsi verser une contribution sur la base de montants indicatifs établis par l'ANSC. Ces montants indicatifs dépendent de la strate de population de chaque département utilisée pour le calcul de la DGF, sans lui être exactement proportionnels. Il est en réalité indexé sur le mode de calcul de la future redevance qui bénéficie d'un seuil et d'un plafond (voir *infra*).

Dotation créée par l'article 17 de la loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

er 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² « Nos finances publiques post-Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu », rapport de la commission sur l'avenir des finances publique présidée par Jean ARTHUIS, mars 2021.

**Grille des montants indicatifs pour la subvention d'investissement
des SIS à l'ANSC**

Population	Subvention nominale
moins de 200 000	220 000 €
200 000 à 300 000	250 000 €
300 000 à 400 000	275 000 €
400 000 à 500 000	325 000 €
500 000 à 600 000	400 000 €
600 000 à 700 000	480 000 €
700 000 à 800 000	560 000 €
800 000 à 900 000	630 000 €
900 000 à 1 100 000	775 000 €
1 100 000 à 1 300 000	950 000 €
1 300 000 à 1 500 000	1 000 000 €
plus de 1 500 000	1 100 000 €
<i>secteur BSPP</i>	2 735 000 €

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

2. Un engagement de plusieurs SIS qui dépasse les prévisions

Une trentaine de SIS ont versé une participation entre 2019 et 2020, dont huit dès la première année. Ce nombre dépasse les attentes de l'ANSC alors que la plupart de ces SIS contributeurs sont positionnés au-delà de la première vague de migration prévue en 2021. La somme des contributions versées en 2020, à plus de 9 millions d'euros, excède ainsi la prévision du Plan projet qui visait un montant de 3 millions d'euros pour cette année.

SIS contributeurs au développement de NexSIS et montants versés

N° SIS	Date de migration prévue	SDIS	Contribution versée (en euros)	
			2019	2020
7	2022	Ardèche	275 000	
9	2022	Ariège		220 000
13	2023	Bouches-du-Rhône		380 667
2a	2021	Corse-du-Sud		220 000
28	2022	Eure-et-Loir		162 500
31	2022	Haute-Garonne		500 000
34	2022	Hérault		500 000
37	2021	Indre-et-Loire		480 000
42	n.c.	Loire		635 000
44	2021	Loire-Atlantique	991 117	308 883
46	2022	Lot		500 000
47	2023	Lot-et-Garonne		200 000
50	2022	Manche	400 000	
52	n.c.	Haute-Marne		55 000
53	2023	Mayenne		92 000
56	2022	Morbihan		200 000
58	2022	Nièvre	105 000	72 500
61	2023	Orne		100 000
67	2021	Bas-Rhin	555 000	395 000
69	n.c.	Rhône		850 000
77	2021	Seine-et-Marne	700 000	
78	2022	Yvelines		500 000
79	2022	Deux-Sèvres		80 000
80	2023	Somme	58 743	117 487
83	2021	Var		950 000
89	2022	Yonne		137 500
91	2021	Essonne	250 000	250 000
95	2022	Val-d'Oise		950 000
974	2022	La Réunion		430 000
Total			3 334 860	9 286 537

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Pour 2021 et jusqu'en 2024, l'ANSC anticipe un montant quasi-identique des subventions, avec 8,5 millions d'euros budgétés chaque année.

3. Une tarification de la redevance adaptée à la situation de chaque SIS

À partir de 2024, **le programme ne devrait être financé que par les seuls SIS, à partir de redevances d'exploitation.** NexSIS 18-112 fonctionne en effet sur le principe d'un « Software as a Service » (SaaS), soit une solution logicielle applicative, hébergée et exploitée par l'ANSC, dont l'utilisation par les SIS est facturée sous la forme de redevance. Le montant total de ces redevances devrait atteindre 140 millions d'euros sur 10 ans pour l'ensemble des SIS.

Comprenant à la fois une part globalisée et une part spécifique, le tarif de la redevance s'élèvera entre 100 000 et 430 000 euros par an pour chaque SIS, hormis le cas particulier de la BSPP.

a) La part globalisée : une redevance correspondant à l'exploitation courante de NexSIS

Le coût de cette part forfaitaire a été réparti entre les SIS, selon des critères démographiques (population de l'année N-2 utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement). **Un plancher et un plafond ont été établis** pour limiter à la fois **les écarts entre les plus petites et les plus grandes populations**, et **les écarts de coûts entre les anciens systèmes utilisés** par les SIS de tailles différentes.

Le rapport entre le seuil et le plafond est fixé à 4,8, **afin d'obtenir un échelonnement équitable entre les SIS** couvrant les plus faibles populations et ceux couvrant les plus importantes. Le plancher est fixé à 0,438 % et le plafond est fixé à 2,11 % du montant de l'assiette de la part globalisée, soit, **au minimum, 746 000 euros, ou, au maximum, 3,5 millions d'euros** sur 10 ans.

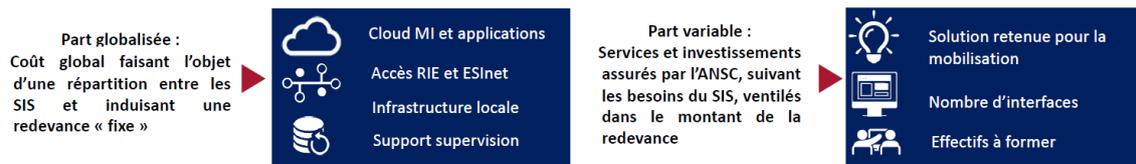
Le cas particulier de la BSPP, qui couvre quatre départements de la petite couronne d'Île-de-France, et a déjà opéré une part importante de mutualisation, se traduit par une part globalisée fixée à 3 fois le plafond de calcul, soit 10,767 millions d'euros sur dix ans.

Par ailleurs, l'ANSC a convenu en 2019 d'un principe d'actualisation du montant des redevances afin de garantir l'adéquation entre les ressources et les dépenses effectives.

b) Des parts modulables, en fonction de prestations sollicitées par les SIS

La redevance de chaque SIS comprend également une part « spécifique » ou variable, aux côtés de la part globalisée, pour adapter la tarification aux besoins propres de chaque SIS, sur la base des études préalables de site réalisées 18 mois avant la date de migration.

Périmètre des services pris en charge par la part globalisée et la part variable



Source : ANSC, février 2021

En complément de la part globalisée et de la part variable, **une part de soutien** est aussi envisagée pour couvrir les prestations de l'ANSC sollicitées au titre de **certaines activités qui relèvent des compétences exclusives des SIS**. Le montant de cette part de soutien n'est toutefois ni inclus dans le mode de calcul de la redevance, ni dans le modèle économique global du programme.

TROISIÈME PARTIE

UN DÉPLOIEMENT DE NEXSIS QUI DOIT BIEN ÊTRE GÉNÉRALISÉ, À CONDITION DE CONFORTER SON INTÉRÊT SUR LES PLANS TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

I. UN DÉPLOIEMENT DONT LE SUCCÈS DÉPEND D'UNE TRANSITION SANS RÉGRESSION ET DE LA VALORISATION DES ATOUS DE NEXSIS 18-112

A. UN DIALOGUE AVEC LES ÉDITEURS HISTORIQUES À POURSUIVRE AFIN D'ASSURER UNE MIGRATION RÉUSSIE

1. Des relations ambivalentes avec les anciens fournisseurs, qui perdent une partie de leur marché

a) Un contentieux juridique qui ne devrait pas freiner le développement du produit

NexSIS 18-112 étant une solution développée en interne par l'État, ayant vocation à se substituer aux différentes technologies éditées pour les SIS, **les fournisseurs actuels vont donc connaître une baisse progressive de leurs clients**. Comme évoqué *supra*, certains d'entre eux occupaient une place importante dans ce marché, qu'ils souhaiteraient conserver durablement.

Aussi les **deux textes réglementaires « fondateurs » de NexSIS ont-ils été contestés par les éditeurs historiques**, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, dans le but d'obtenir leur annulation. Si le décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 créant l'ANSC a été jugé conforme par le Conseil d'État, le **décret n° 2019-19 du 9 janvier 2019, garantissant un droit exclusif à l'ANSC pour la réalisation et le déploiement de NexSIS, a été annulé le 14 octobre 2020¹**.

Motivée par un vice de procédure tenant à **l'absence de consultation préalable de l'Autorité de la concurrence**, cette annulation a pu **surprendre** : en effet, **une telle consultation était bien envisagée par l'étude de faisabilité**. Mais ce projet a finalement été écarté après avis de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui ne l'estimait pas nécessaire, de même que le rapporteur public de la décision du Conseil d'État².

¹ Décision CE n° 428691 du 14 octobre 2020.

² Voir notamment les conclusions du rapporteur public Laurent DOMINGO, https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2020-10-14/428691?download_pdf

Les conséquences de cette annulation sur l'avancée du projet sont néanmoins limitées, et même nulles à court terme. En effet, l'abrogation du décret n'empêche pas l'ANSC de poursuivre ses travaux dans la conception, le développement, la maintenance et l'exploitation de NexSIS. Mais une telle situation de vide juridique ne saurait se prolonger, car une fois développé, NexSIS ne pourrait pas être mis à disposition dans le cadre d'un droit exclusif pour les SIS, qui exempte ces derniers d'assurer une mise en concurrence préalable avant sa livraison.

Le ministère de l'intérieur semble faire preuve de diligence pour éviter que ce vide juridique ne perdure et **le nouveau projet de décret a reçu un avis favorable fin avril 2021 par l'Autorité de la concurrence**. Il reste néanmoins non publié à ce jour, le ministère de l'intérieur devant apporter quelques aménagements juridiques à la suite des observations de l'Autorité de la concurrence.

b) Des appels d'offres lancés par l'ANSC sur lesquels la quasi-totalité des fournisseurs se sont positionnés

La relation entre l'ANSC et les fournisseurs actuels ne saurait cependant se résumer à cet épisode contentieux, puisque, dans le même temps, plusieurs de ces fournisseurs se sont portés candidats aux différents marchés de l'Agence.

System et Inetum ont ainsi fait une offre pour le marché d'assistance au déploiement, finalement accordé au groupement Inetum-Noveane fin 2020, et **la société IMPI a également fait une offre**, retenue en second pour le marché de réalisation.

2. Un renchérissement du coût du MCO à maîtriser et une transmission des données à garantir

La diminution du nombre de clients des éditeurs historiques a pour effet d'augmenter les coûts de leurs prestations, en particulier ceux de la maintenance des SI. Les SIS de la « première vague » de migration ont confirmé cette tendance. Celui de la Loire-Atlantique a ainsi estimé des surcoûts de 20 % (320 000 à 400 000 euros par an) pour un périmètre de prestation plus restreint. Le SDIS de Seine-et-Marne, préfigurateur, et celui du Var, 5^e à être livré, les ont aussi évalués nettement au-dessus des investissements qu'ils réalisent pour NexSIS.

Bon nombre d'autres SIS s'attendent aussi à de tels surcoûts, mais aucune agrégation ou extrapolation n'a été faite au niveau national depuis l'étude de faisabilité de 2016. Il serait pourtant opportun d'entreprendre une telle démarche afin, d'une part, de fiabiliser les perspectives d'économies apportées par NexSIS, d'autre part, de donner une meilleure visibilité à l'ANSC pour les phases de migration, cette dernière cherchant en effet à accompagner un maximum les SIS subissant le plus de tels surcoûts. En effet,

NexSIS 18-112 étant plus compétitif sur le plan financier, les négociations sur sa date de livraison permettent de faire jouer la concurrence, et ainsi de contenir ces éventuelles hausses des coûts de MCO.

Recommandation n° 7 : réévaluer le coût actuellement supporté par les SIS dans le financement de leurs outils actuels de SGA-SGO, afin de mieux le prendre en compte en amont de la migration vers le nouveau système.

Certains SIS craignent également que **les éditeurs historiques soient peu enclins à mettre facilement à disposition de NexSIS les données incluses dans leurs solutions**, et qu'ils puissent même facturer cette opération à un prix élevé.

L'ANSC doit donc bien anticiper cette difficulté potentielle en vue des prochains déploiements, et exploiter, à cet égard, un maximum le retour d'expériences des premiers SIS équipés de NexSIS en 2021 pour assurer un dialogue efficace entre l'ANSC et les éditeurs actuels.

Recommandation n° 8 : poursuivre le dialogue engagé avec les éditeurs des SGA-SGO actuellement en service, afin de sécuriser les opérations de transmission des données en amont du déploiement de NexSIS.

B. UNE LIBERTÉ D'ADHÉSION À NEXSIS QUI SUPPOSE DE LUI GARANTIR UN HAUT NIVEAU D'ATTRACTIVITÉ, NOTAMMENT SUR LE PLAN FINANCIER

1. Un positionnement hétérogène des SIS vis-à-vis de NexSIS, dépendant de la qualité de leur outils actuels

Si l'objectif de déployer NexSIS sur l'ensemble du territoire est poursuivi, l'ANSC n'a pas entendu contraindre les SIS à en être équipés. Aussi ces derniers sont-ils obligés d'être équipés de NexSIS seulement dans la mesure où ils souhaitent disposer de SGA-SGO interopérables avec les autres systèmes des acteurs de secours. L'adhésion des SIS à NexSIS est donc volontaire, et doit se faire progressivement, dès lors que chaque SIS aura considéré que NexSIS lui paraît plus avantageux que son système actuel.

Pour le moment, **l'engouement des SIS pour la réception de NexSIS est très majoritaire, et aucun d'entre eux ne semble avoir affiché une « opposition de principe »** à disposer de cette nouvelle solution. Cela dit, certains sont dans l'expectative, et ne se sont à la fois ni portés

candidats pour une date de livraison ni engagés à verser une contribution d'investissement. Ils préfèrent en effet attendre une « maturation » du produit afin d'avoir la certitude que sa qualité ne soit pas inférieure à celle de leur SGA-SGO actuel, dans lequel ils ont pu engager des investissements récents afin d'en améliorer la performance.

2. Un renforcement de l'attractivité de NexSIS à poursuivre, par une réévaluation des coûts et des économies potentielles

a) Des coûts d'interconnexion avec d'autres outils à anticiper

Le « Plan projet » édité en 2018 a pris soin de tracer précisément le périmètre couvert par le financement du programme, tout en indiquant que « le conseil d'administration de l'ANSC s'attachera à n'intégrer dans le périmètre du programme que les éléments qui auront pour effet d'apporter une efficience à l'ensemble des SIS bénéficiaires du service rendu par NexSIS ».

Périmètre du financement assuré par l'ANSC

Ce que finance l'ANSC :	Ce qui ne sera pas couvert par l'ANSC :
<i>Les coûts de construction et d'amélioration continue de l'application seront assurés par l'ANSC et sont couverts au titre des abonnements</i>	<i>Certains coûts engendrés seront assumés directement par le SIS dans l'objectif de recevoir la solution</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Coût d'étude et d'ingénierie ; • Coût de développement et coût de l'amélioration continue (appelé communément maintien en conditions opérationnelles dans les mécanismes actuels) ; • Coût de mise à disposition des infrastructures centrales : hébergement (et tous les niveaux de services associés), distribution réseau RIE (et tous les niveaux de services associés) ; • Coût de la dotation initiale des infrastructures de travail des salles opérationnelles et des centres de secours en mode nominal ; • Coût du support de l'application. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mise à niveau des infrastructures locales pour accueillir NexSIS (réseau du SIS notamment) ; • La mise en place de SI locaux (refonte de SI administratifs par exemple) ; • La mise en conformité de la sécurité en local ; • Les travaux de refonte d'un CTA, d'un CODIS ou d'une organisation pour accueillir NexSIS ; • Le déploiement d'un IP VPN local ; • Les coûts internes SIS liés au déploiement de la solution : mobilisation des ressources, temps de formation... ; • Les supports pour la mobilité (infrastructure support, financement du device, abonnement) ; • Le maintien de l'infrastructure locale nécessaire au fonctionnement.

Source : « Plan projet NexSIS : le SI qui sauve des vies », 2018

Ainsi, certains coûts connexes, tels que ceux de l'acquisition de nouveau postes de travail, sont sciemment exclus de ce périmètre, et ne soulèvent pas de difficultés pour les SIS dans la mesure où de tels investissements font déjà l'objet de mutualisation au niveau des achats.

Mais, si l'exclusion des coûts de mise à niveau des infrastructures locales pour accueillir NexSIS ou la mise en place de systèmes d'information locaux paraît justifiée, au regard du critère « d'efficacité bénéfique à l'ensemble des SIS », il n'en demeure pas moins que **de tels coûts mériteraient d'être estimés, pour permettre à chaque SIS d'avoir une plus grande visibilité sur les efforts financiers restant à engager.**

Ainsi, si NexSIS permettra, entre les SIS, une interopérabilité « native », cette dernière semble plus délicate à réaliser avec les autres systèmes d'information « périphériques », propres à chaque SIS (SI RH par exemple). Cette problématique doit certes être traitée par le système de gestion des échanges (SGE), autre brique complémentaire au SGA et au SGO de NexSIS. Toutefois, il suppose d'élaborer des interfaçages avec les différents systèmes, dont les coûts ne sont donc pas intégrés dans le modèle économique du programme. **Une telle estimation de ces coûts connexes permettrait en outre** à chaque SIS de bénéficier d'un appui technique de l'ANSC adéquat en amont de la réalisation de ces interfaçages.

Recommandation n° 9 : estimer les coûts d'interconnexion entre NexSIS et les autres équipements numériques, actuellement ou prochainement en service dans les SIS, afin de garantir une meilleure visibilité sur les efforts financiers restant à réaliser, et favoriser l'accompagnement des SIS par l'ANSC dans l'élaboration de ces interconnexions.

b) D'autres économies à venir pour les SIS, à mieux identifier

En contrepartie de ces coûts non intégrés au modèle économique, **il faut souligner que ce dernier ne tient pas non plus compte de plusieurs leviers d'économie** qui n'étaient pas considérés dans l'évaluation menée en 2016.

Ainsi, le développement du **projet de géolocalisation automatisée de l'appelant (AML)**, centralisé au niveau de l'agence, et intégré à celui de NexSIS, favorisera une **importante mutualisation des coûts** qui auraient pu être bien plus élevés s'ils avaient été engagés individuellement par chaque SIS, pour être équipé de cette nouvelle technologie, par ailleurs obligatoire depuis la directive de 2018.

Plus récemment, l'ANSC a lancé un appel d'offres pour la **réalisation d'un réseau de collecte des alertes émises**. Appelé SECOURIR (Service de Communications d'URgence Intelligent et Résilient), ce nouveau réseau permettra d'avoir un seul abonnement auprès de l'opérateur retenu, et de **réduire les coûts d'investissement et de fonctionnement des équipements téléphoniques** aujourd'hui en service dans chaque SIS (technologies T2 ISDN).

Au-delà de ces deux exemples, **d'autres gains financiers sont escomptés mais non clairement identifiés**. L'étude de faisabilité considèrerait ainsi que NexSIS 18-112 serait vecteur de nouvelles économies « *grâce à la standardisation et à la massification des achats des périphériques qui lui seront liés et que les SIS achètent aujourd'hui chacun de leur côté et en petites quantités* ».

Il apparaît que **ces perspectives d'économies supplémentaires sont encore peu visibles pour les SIS**. Elles mériteraient donc d'être précisées et évaluées, afin notamment de les faire valoir au sein de la communication réalisée par l'Agence auprès des SIS et de susciter une plus grande adhésion parmi ceux qui ne sont pas encore candidats.

Recommandation n° 2 : valoriser les autres perspectives d'économie offertes par NexSIS et les services de l'ANSC, afin, notamment, d'appuyer les actions de communication entreprises par cette dernière à destination des SIS.

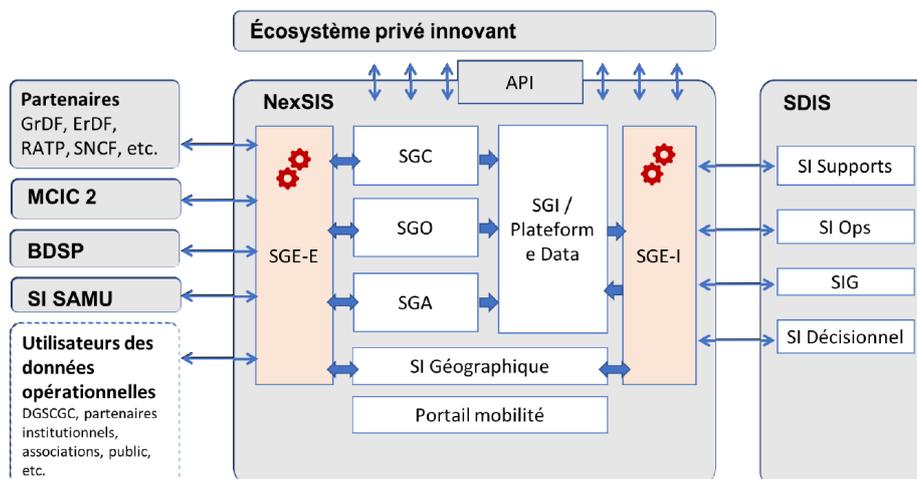
C. UNE INTEROPÉRABILITÉ À BIEN ASSURER AVEC LES SYSTÈMES D'INFORMATION DES AUTRES ACTEURS DU SECOURS

1. Le système de gestion des échanges de NexSIS, nativement compatible avec d'autres plateformes

Comme cela a été prévu dès le lancement projet, NexSIS est conçu sur la base **d'interfaces de programmation (ou « *Application Programming Interface* » - API)** qui favoriseront les **interactions avec les systèmes d'information tiers**.

Ces interactions seront notamment réalisées au moyen **d'une brique complémentaire** au SGA et au SGO de NexSIS, **appelée système de gestion des échanges (SGE)**. Le volet externe de ce SGE (SGE-E) vise ainsi à interfacier NexSIS avec les plateformes de plusieurs partenaires, dont **ceux de la police nationale, de la gendarmerie nationale, et enfin le programme SI-SAMU**.

Principe d'architecture du système de gestion des échanges



Source : Plan projet, 2018

2. Une synchronisation de l'interfaçage avec SI-SAMU à rechercher

À la différence des systèmes de la gendarmerie et de la police, et à l'instar de NexSIS, **le programme SI-SAMU est toujours en cours de réalisation**. Le rapporteur spécial avait notamment regretté que ce projet ait été lancé en l'absence d'une étroite coordination entre le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur. Si cette coordination semble aujourd'hui davantage recherchée, la question de la synchronisation des interfaçages entre NexSIS et SI-SAMU demeure relativement ouverte.

En effet, en premier lieu, **le sujet d'un chevauchement des calendriers de déploiement de SI-SAMU et de NexSIS, qui suivent une trajectoire propre à chacun**, avait été identifié dès 2018, dans le cadre du Plan projet. Aussi **le déploiement de NexSIS pourrait-il ne pas être associé au déploiement de SI-SAMU dans certains départements**, afin notamment de répondre à des urgences locales d'obsolescence des systèmes de SIS.

En second lieu, **le projet SI-SAMU connaît d'importants retards¹**, susceptibles de freiner ces possibilités de synchronisation d'interfaçage avec NexSIS.

Alors que **l'interopérabilité entre les technologies des SIS et des SAMU est l'un des principaux objectifs** du programme NexSIS 18-112, il importe que les conséquences de ce retard soit traitées sans plus attendre, en particulier pour les SIS de la première vague de migration. À cet égard, si la

¹ Voir notamment les observations de la Cour des comptes à ce sujet, dans son rapport sur la conduite des grands projets numériques de l'État, remis au Sénat le 20 octobre 2020 : <http://www.senat.fr/rap/r20-047/r20-047-annexe.pdf>

collaboration avec le ministère de la santé semble mieux assurée – notamment à travers la présence d’un représentant de ce dernier au conseil d’administration de l’ANSC – **elle doit bien l’être également au niveau opérationnel et local**, en amont des prochains déploiements, pour garantir ce bon interfaçage entre NexSIS et les systèmes d’information des SAMU.

II. UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF, RÉALISÉ SUR LA BASE D’UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PRUDENTE

A. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE PLUTÔT BIEN RESPECTÉE, MALGRÉ UN LÉGER RETARD EN DÉBUT DE PÉRIODE

1. Une programmation des crédits dépendant principalement du versement échelonné des contributions et des redevances

Conformément au modèle économique retenu pour le programme, **les dépenses engagées dans la conception et le déploiement de NexSIS sont ajustées aux ressources disponibles**, issus du cofinancement de l’État et des SIS. En pratique, la variation de ces ressources dépend principalement des subventions et redevances payées par les SIS, puisque le montant annuel de la contribution de l’État est à la fois fixe et identifié depuis le lancement du projet.

De fait, la trajectoire financière se veut progressive, à partir d’une anticipation prudente du montant annuel versé par les SIS.

Budgets réalisés et prévisionnels de l'ANSC sur la période 2018-2024

(en millions d'euros)

	Dépenses (CP)	Recettes				
		Total	Financement de l'État (DSIS ²)		Financement des SIS	
			Subvention pour charges de service public	Dotations en fonds propres	Subvention de financement	Redevances
2018	-	1,7	0,1	1,6	0	0
2019	3,18	10,11	3,1	3,7	3,3	0
2020 (à la suite du 2 ^e budget rectificatif)	16,14	16,13	3,1	3,7	9,3	0
2021 (voté fin 2020)	15,96	15,73	4,4	2,4	8,5	0,5
2022 (budget prévisionnel)	20,8	19	5,6	1,4	8,5	3,5
2023 (budget prévisionnel)	24,7	19,2	3	0	8,5	7,7
2024 (budget prévisionnel)	19,82	19,6	0	0	8,5	11,1
TOTAL 2018-2024	100,6	101,47	19,31	12,8	46,6	22,8

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial, mars 2021

Le budget pour 2021, ainsi que ceux des années suivantes jusqu'en 2024, sont toutefois relativement prudents dans l'estimation des ressources escomptées. Cette prudence s'explique en grande partie par la conséquence de l'annulation du décret précité de 2019, qui invite l'ANSC à être modeste dans ses prévisions de subventions de préinvestissement. Mais elle s'explique aussi par **une anticipation très mesurée du montant des redevances**. Le budget pour 2021 ne prend ainsi en compte qu'une seule redevance versée alors que NexSIS devrait être livré à 7 SIS cette même année.

2. Une exécution des crédits en léger retard, qui devrait néanmoins rattraper progressivement les prévisions

Les deux premières années de plein exercice de l'ANSC sont marquées par une sous-exécution notable de son budget, particulièrement élevée en 2019. Cette dernière s'explique par une surestimation initiale des dépenses prévues, alors que l'année 2019 a représenté une période de

démarrage des travaux de l'ANSC, qui s'est traduite par une installation très progressive de l'Agence (recrutement du personnel, choix des locaux, mise en place d'une organisation administrative, lancement des marchés, etc.)

Exécution budgétaire entre 2018 et 2020

(en milliers d'euros)

Année	Budget autorisé			Budget exécuté			Écart à la prévision		
	Dépenses (AE)	Dépenses (CP)	Recettes	Dépenses (AE)	Dépenses (CP)	Recettes	Dépenses (AE)	Dépenses (CP)	Recettes
2018	150	150	1 750	150	1,08	1 750	0%	-99%	0%
2019	12 587	8 812	8 812	10 495,4	3 181,2	11 915	-17%	-64%	35%
2020	19 448	19 965	15 687	16 313,5	16 144,7	16 068	-16%	-19%	2%

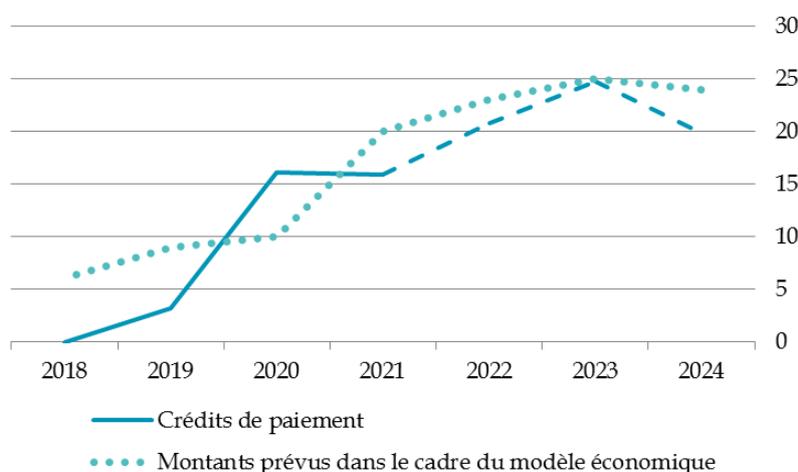
Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial, mars 2021

L'année 2020 fait également l'objet d'une sous-exécution par rapport aux crédits votés, en raison d'une baisse des dépenses de fonctionnement imputable au ralentissement provoqué par la crise sanitaire.

Malgré cette sous-exécution en début de période, **les dépenses de l'ANSC ne devraient pas connaître de grands écarts par rapport à l'échéancier programmé** dans le cadre du modèle économique. Ainsi, la réalisation en 2020 dépasse même le montant prévu, tandis que les budgets des années suivantes sont relativement proches de la trajectoire.

Comparaison des dépenses réalisées et prévues par rapport à la trajectoire programmée par le modèle économique

(en millions d'euros)



Source : Plan projet et réponses au questionnaire du rapporteur spécial, mars 2021

Jusqu'en 2021, les dépenses exécutées ou budgétées respectent plutôt bien la trajectoire, malgré un retard en début de période. L'équilibre entre les recettes (100,5 millions d'euros) et les dépenses (101,5 millions d'euros) devrait également être garanti sur la période 2018-2024.

B. UN CALENDRIER DE DÉPLOIEMENT QUI DEVRAIT ÊTRE TENU, DANS LA PERSPECTIVE DE SÉCURISER LES GRANDS ÉVÉNEMENTS INTERNATIONAUX

1. Malgré une activité freinée par la crise sanitaire, un calendrier globalement respecté

L'étude de faisabilité avait initialement envisagé le déploiement progressif de NexSIS 18-112 entre 2020 et 2025. Après la création de l'ANSC, cette période a finalement été décalée d'un an, soit 2021-2026, compte tenu d'une appréciation plus fine de la réalité opérationnelle. Il faut ainsi compter environ 18 mois entre le moment où un SIS décide d'être équipé de NexSIS et la livraison finale du produit.

Par ailleurs, la crise sanitaire de 2020-2021 a freiné l'activité de l'ANSC a plus d'un titre, notamment en limitant les possibilités de travail collectif et les déplacements, ou encore la mobilisation des sapeurs-pompiers contributeurs, ces derniers ayant été prioritairement requis en soutien des forces de santé publique pendant la crise. S'en est suivi un léger ralentissement de la formation et de l'appropriation de la solution par les futurs utilisateurs.

D'après l'ANSC et plusieurs personnes entendues par le rapporteur, ce retard semble maîtrisé et ne devrait pas perturber outre mesure le rythme de déploiement pour les premiers SIS. À partir de 2023, l'ANSC prévoit une phase d'industrialisation avec le déploiement et la migration de 15 à 20 SIS par an.

Rythme de déploiement prévu par année

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
SIS candidats/ SIS prévus à partir de 2023	7	15	23	15 à 20	15 à 20	15 à 20

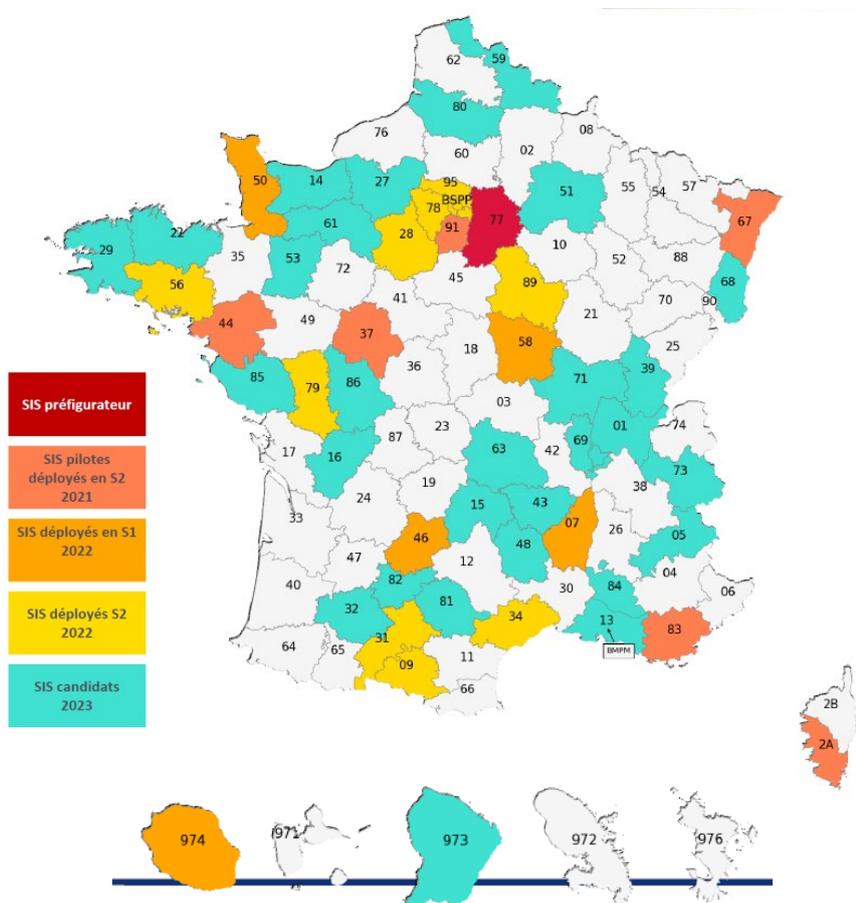
Source : ANSC, réponses au questionnaire du rapporteur spécial, 2021

2. Une livraison progressive établie à partir de critères de priorisation, dont celui de la sécurisation de grands événements

Le nombre de SIS qui se sont déclarés candidats étant supérieur aux capacités de déploiement de l'agence, des critères objectifs de priorisation des migrations ont été arrêtés en concertation avec les SIS et sous l'autorité du ministère de l'intérieur. Approuvés par le conseil d'administration de l'ANSC, ils ont été appliqués pour la sélection des premiers SIS pour les années 2021 et 2022.

Ces critères prennent ainsi en compte **le niveau d'obsolescence des systèmes en place, le risque contractuel avec leurs éditeurs, ou encore la mobilisation des ressources locales** du SIS pour mener à bien le déploiement. **La tenue prochaine d'événements posant un défi en termes de sécurisation, tels que la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques de 2024,** a également été retenue comme élément de priorisation. De fait, tous les SIS de la région Île-de-France doivent être équipés de NexSIS d'ici fin 2022.

Dates de déploiement prévues pour les SIS candidats



Source : ANSC, janvier 2020

Près de la moitié des SIS devrait ainsi être dotée de NexSIS 18-112 d'ici 2023.

3. Une première migration fin 2021 pour le SDIS de Seine-et-Marne

Comme cela a été évoqué *supra*, le SDIS de Seine-et-Marne a activement participé au développement de NexSIS 18-112, avant même la création de l'ANSC. Confronté aux coûts élevés que supposait la mise à niveau de son SGA-SGO, il a finalement préféré se positionner pour être le SIS préfigurateur du projet NexSIS en 2017. Plusieurs de ses employés ont ainsi rejoint l'équipe de la mission de préfiguration, et certains participent encore aux travaux de l'ANSC depuis sa création. Une mission « NexSIS 18-112 » a aussi été mise en place au sein du SDIS pour conduire les phases de test et participer au développement du système.

À ce jour, le SDIS de Seine-et-Marne dispose d'une version de secours et de soutien opérationnel (VSSO) de NexSIS, soit une version « minimale » du produit, qui lui permet d'ores et déjà de compenser les défaillances de son SGA-SGO, en voie d'obsolescence. Cette VSSO donne en outre aux équipes du SDIS la possibilité de s'approprier le futur outil, d'ici la bascule intégrale vers le nouveau système, qui aura lieu dès novembre 2021.

Les premiers retours d'expériences livrés par ce SIS confortent la mise en œuvre du projet NexSIS 18-112. Cela étant, l'implication des différentes parties prenantes et les efforts de l'agence doivent être poursuivis sous le contrôle attentif de ses tutelles, afin de garantir un déploiement homogène de NexSIS, sans retard et sans dépassement des coûts, tout en respectant les besoins des utilisateurs.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 juin 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le projet de mutualisation des systèmes de gestion des alertes et des opérations des services d'incendie et de secours ("NexSIS 18-112").

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin une communication du rapporteur spécial des crédits de la sécurité civile, suite au contrôle budgétaire qu'il a conduit ce semestre.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Le sujet que j'ai retenu pour ma mission de contrôle de cette année concerne donc le projet d'unification des systèmes d'information des services d'incendie et de secours (les SIS), et de la sécurité civile, appelé NexSIS 18-112. Ce sujet peut paraître très technique, mais ses objectifs sont bien concrets : il vise en effet à améliorer la prise en charge des demandes de secours, réduire les délais d'intervention et permettre des économies – ce qui n'est pas neutre pour la commission au sein de laquelle nous siégeons.

J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer devant vous ce projet lors de l'examen des précédentes lois de finances, car il s'agit du dernier levier par lequel l'État soutient financièrement l'investissement des SIS. Le projet NexSIS est en effet cofinancé à 16 % par l'État et à 84 % par les SIS, pour un montant total de 237 millions d'euros sur 10 ans. Lancé fin 2016, ce projet devrait aboutir en 2026, ce qui correspond à l'année prévue pour la dernière vague de migration dans les SIS. Le programme arrive donc à mi-parcours en cette année 2021, et j'ai donc voulu y consacrer une mission de contrôle, afin de suivre son avancée et l'utilisation des crédits correspondants.

Avant de présenter la façon dont ce projet de mutualisation est mis en œuvre, j'aimerais revenir rapidement sur le contexte de son lancement.

Son objectif est en fait relativement ancien, car il vise à mettre un terme à une lacune identifiée depuis longtemps, à savoir, l'absence d'interopérabilité entre les systèmes d'informations des SIS, et plus particulièrement leurs systèmes de gestion des alertes (SGA) et de gestion opérationnelle (SGO). Chaque SIS s'est en effet équipé de SGA-SGO de façon unilatérale, auprès de différentes sociétés, avec des besoins spécifiques. Ce morcellement de l'équipement a ainsi conduit à une forte disparité de leurs outils, de niveau technologique très inégal, qui ne permet aucune interconnexion entre les différents départements.

Par ailleurs, si certains systèmes d'information sont partiellement raccordés à ceux des SAMU, aucune possibilité d'échange n'existe avec ceux de la police et de la gendarmerie nationale. Enfin, ils ne sont pas non plus

interfacés avec les outils des instances de commandement qui coordonnent la gestion des crises.

Ces lacunes ont hélas des conséquences regrettables sur le traitement de l'alerte et sur le secours à personne, et les attentats de 2015 en ont fait la démonstration : les centres de traitement de l'alerte ont été saturés, plusieurs appels n'ont pas été traités, et les délais de prise en charge étaient trop longs... À cela s'ajoutaient aussi d'importantes pertes d'information dans les échanges réalisés entre le 15, le 17 et le 18, ainsi qu'une capacité de coordination très limitée dans l'engagement des moyens de secours.

Une étude de faisabilité d'un système d'information unifié a ainsi été menée en 2016, à la suite de ce triste bilan. Cette étude a également mis en avant les importants surcoûts générés par l'acquisition et la maintenance des SGA-SGO actuels. Les SIS sont en effet situés dans un marché captif et oligopolistique, depuis plusieurs décennies, ce qui a provoqué une hausse continue de leurs dépenses dans leur SGA-SGO. Ces dépenses auraient ainsi atteint près de 600 millions d'euros en 10 ans pour l'ensemble des SIS !

Enfin, la plupart des SGA-SGO étaient proches de l'obsolescence, et aucun d'entre eux ne répondait aux nouveaux impératifs européens. En effet, depuis la directive de 2018, les centres de réception d'appels d'urgence doivent désormais permettre une géolocalisation précise et automatique de l'appelant, et recevoir toutes les alertes, au-delà des seuls appels, en intégrant aussi les SMS, les courriels, les réseaux sociaux, les objets connectés etc.

Comme l'ont révélé les évaluations préalables réalisées, ces différentes attentes ne pouvaient être satisfaites par les technologies existantes. L'État et les collectivités territoriales ont donc décidé d'en développer une nouvelle, dans une logique de co-construction.

Je m'attarde sur ce point important, car il montre que les rapports et les recommandations que nous produisons ne restent pas lettre morte. Certains d'entre vous se souviendront peut-être de mon premier rapport d'information, consacré à ANTARES, le projet de radio numérique des SIS. J'y avais notamment critiqué la gouvernance du projet, qui n'associait que très imparfaitement les futurs utilisateurs.

Les responsables du projet NexSIS se sont montrés attentifs à cette observation, et ont ainsi choisi un mode innovant de gouvernance, avec la création de l'Agence du numérique de la sécurité civile (l'ANSC).

Cette agence est un nouvel établissement public spécifiquement mis en place pour porter le projet, qui garantit une gouvernance partagée entre l'État et les élus locaux. L'ANSC est en outre présidée par un président de conseil d'administration de SIS, et j'aimerais, à cet égard, saluer la présence parmi nous de sa première présidente, Françoise Dumont.

En revanche, depuis qu'elle nous a rejoints ici au Sénat, en septembre dernier, la présidence de cet établissement a été confiée au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, dans l'attente des prochaines élections départementales. L'une de mes recommandations vise donc à garantir une nomination d'un nouveau président le plus tôt possible après les élections, tant il me semble important que cette agence soit placée sous la supervision d'un élu local.

Mes autres recommandations portent aussi sur le renforcement de l'organisation interne de cette jeune agence, dont la taille paraît très modeste aux yeux de plusieurs personnes entendues. En effet, avec un plafond d'emploi de 12 salariés, et 8 sapeurs-pompiers mis à disposition, l'agence externalise en grande partie l'activité de développement du produit.

Une hausse du plafond d'emploi doit dès lors être envisagée, d'une part pour internaliser davantage la réalisation du produit, et d'autre part, pour ajuster les ressources à la hauteur des besoins que représenteront les phases de déploiement.

L'ANSC finance également la réalisation du projet, qui représente donc 237 millions d'euros sur 10 ans. Ce coût total, pour important qu'il soit, doit être mis en rapport avec les 600 millions d'euros qu'ont payé les SIS sur la même durée. Par ailleurs, sur ces 237 millions d'euros, 37 millions d'euros sont pris en charge par l'État. Cela peut sembler très faible par rapport au reste, qui est donc supporté par les SIS.

Certes, le financement des SGA-SGO relève en principe de la compétence de ces derniers. Toutefois, la contribution de l'État n'est pas non plus qu'un pur soutien pour les SIS. Le ministère de l'intérieur et les préfetures bénéficieront en effet eux aussi de NexSIS, grâce à son module d'hyper-vision, qui permettra une remontée plus rapide des informations et une meilleure coordination en cas de grandes crises.

200 millions d'euros restent donc à la charge des SIS, qui peuvent verser leurs contributions selon un système bien conçu. En premier lieu, une fois le produit livré, ils devront s'acquitter d'une redevance d'exploitation. Cette redevance est calculée à partir de la somme d'une part « globalisée », assise sur des critères démographiques, et d'une part variable, dépendante des spécificités de chaque SIS. En second lieu, les SIS peuvent d'ores et déjà verser à l'agence une subvention volontaire de préinvestissement, qui sera ensuite déduite de leur redevance.

À terme, la redevance versée par chaque SIS se traduira par un gain financier non négligeable, puisqu'au lieu de payer entre 230 000 euros et 1 million d'euros chaque année, leur redevance annuelle s'élèvera entre 100 000 et 430 000 euros.

Ces explications sur le financement du programme étant faites, il me reste maintenant à vous présenter la trajectoire de déploiement de NexSIS. Ce déploiement sera réalisé progressivement jusqu'en 2026, en fonction des

SIS qui se sont portés candidats pour en être équipés. Il faut en effet rappeler que l'adhésion au nouveau système reste libre. Cela dit, si les SIS veulent disposer d'un SGA-SGO interopérable, ils seront obligés d'être équipés de NexSIS. Dans l'ensemble, les SIS sont plutôt très favorables à la migration vers le nouveau système.

Cependant, certains ne se sont pas encore positionnés pour des raisons compréhensibles. Ils attendent en effet que le produit soit plus abouti, pour avoir la garantie qu'il soit égal ou supérieur au niveau de leur technologie actuelle. J'ai ainsi rencontré le cas d'un SIS qui a investi tout récemment dans un système très performant, au moment même où NexSIS venait d'être lancé. Ce SIS préfère donc être intégré dans la dernière vague de migration, afin d'amortir son investissement.

Par ailleurs, si NexSIS ne rencontre pas d'opposition de principe, quelques inquiétudes émanent de certains SIS qui veulent éviter toute régression dans la transition. Cet impératif semble être bien pris en compte par l'ANSC, mais elle doit pour cela poursuivre le dialogue avec les éditeurs des technologies actuelles, lesquels sont dans une position ambivalente. En effet, certains se sont positionnés sur les différents marchés passés par l'agence, tandis que d'autres ont pu vouloir freiner la réalisation du projet par des actions contentieuses.

Il me semble également qu'une meilleure valorisation des nouvelles économies permises par NexSIS soit susceptible de rendre plus attractif ce nouveau système. En effet, NexSIS entraîne avec lui de nouvelles mutualisations, dont les gains financiers sont aujourd'hui peu visibles pour les SIS.

Toujours est-il que le projet rencontre un véritable engouement, puisque le nombre de candidats s'est avéré supérieur aux capacités de déploiement de l'agence. Des critères de priorisation ont donc dû être établis, pour assurer une livraison échelonnée sur la période 2021-2026. Ces critères répondent notamment aux préoccupations des SIS qui font face à des systèmes en voie d'obsolescence, ou de difficultés contractuelles avec leur fournisseur. Mais ces critères tiennent également compte de la tenue prochaine d'événements de grande ampleur, tels que les Jeux olympiques de 2024.

Selon ces critères, le déploiement de l'agence se fera selon un rythme de 15 à 20 SIS par an, et la moitié du territoire sera ainsi équipée de NexSIS d'ici fin 2023.

Ce calendrier ne devrait pas connaître de retards particuliers, bien que la crise sanitaire ait freiné l'activité de l'agence et la conception du produit. L'exécution de la programmation budgétaire semble également avoir rattrapé les retards constatés en début de période, notamment grâce à des contributions de préinvestissement plus élevées que prévues. Si cette trajectoire financière demeure construite sur des hypothèses prudentes, elle

ne s'écarte pas des prévisions initiales, et elle devrait donc bien accompagner les phases de déploiement.

Enfin, il faut rappeler que ce calendrier de livraison est conçu de façon relativement indépendante de celui du programme SI-SAMU. J'avais déjà regretté que ce programme d'unification des systèmes d'information des SAMU ait été lancé en l'absence d'une étroite concertation entre le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur. Le programme SI-SAMU connaît depuis d'importants retards, et a fait l'objet de plusieurs critiques de la direction interministérielle du numérique. Face à ces retards, il est donc possible que l'interfaçage entre NexSIS et SI-SAMU ne soit pas synchronisé selon les départements. Il importe alors que l'ANSC, en lien avec les représentants du ministère de la santé, traite cette difficulté, pour que l'objectif d'interopérabilité entre les technologies des SIS et des SAMU soit bien réalisé dès les premières phases de migration.

Nonobstant cette remarque, le programme NexSIS semble plutôt engagé sur la bonne voie. C'est du moins l'impression que partagent l'ensemble des personnes que j'ai entendues, et notamment les responsables du SIS de Seine-et-Marne, dans lequel je me suis rendu. Ce SIS préfigurateur sera en effet le premier à être équipé de NexSIS, d'ici la fin de l'année. Il dispose déjà d'une version de secours, qui répond aux exigences minimales, et qui a permis de compenser les défaillances de son SGA-SGO actuel.

Les démonstrations réalisées m'ont également permis de constater que l'interopérabilité avec les autres systèmes d'information est bien intégrée dès l'origine dans le produit, et permettra des échanges plus rapides dans toute la chaîne de secours.

En conclusion, mes chers collègues, je souhaite vivement que ce projet aboutisse, tout en gardant un œil attentif sur la suite de sa mise en œuvre. L'examen des prochaines lois de finances sera justement l'occasion de constater la performance de ce nouvel outil, sous réserve que les indicateurs dont nous disposons nous permettent de bien l'évaluer. Or, le projet d'indicateur se borne à renseigner l'évolution du taux d'adhésion des SIS au nouveau système. Il s'agit certes d'une information pertinente pour le Parlement, mais qui traduit mal la performance intrinsèque de NexSIS. Dès lors SDIS, il me paraît nécessaire que les annexes au projet de loi de finances intègrent un indicateur de performance qui rende mieux compte des gains apportés par NexSIS, en termes de prise en charge des alertes notamment.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour ce rapport qui fait le lien avec vos rapports précédents, notamment sur d'autres projets numériques. Vous présentez aujourd'hui un nouveau projet informatique national, et à cet égard, je ne peux m'empêcher d'avoir quelques inquiétudes, en pensant notamment à de précédents projets lancés par l'État qui n'ont pas fonctionné, comme Louvois.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je salue Jean Pierre Vogel à la fois pour sa grande connaissance de la sécurité civile et sa continuité dans l’action en ce domaine. Je note d’ailleurs que certaines des recommandations de ses rapports sont suivies d’effets. Hormis un manque de synchronisation avec le SAMU, nous pouvons nous réjouir de l’aboutissement de ce projet important, partagé entre l’État et les collectivités. Au-delà des pompiers, j’aimerais aussi saluer le travail des associations agréées de sécurité civile qui comptent 200 000 bénévoles et irriguent tous les territoires. À tout moment de l’année, de jour comme de nuit, ils effectuent partout des interventions multiples et variées.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis. – Le projet NexSIS est important mais a souffert à ses débuts des stigmates d’autres projets d’État, au premier rang desquels ANTARES, qui ont grandement marqué nos sapeurs-pompiers et présidents de SDIS. Lorsque nous avons présenté le projet NexSIS, basé sur une méthode agile et de co-construction, la première réaction a été le scepticisme vis-à-vis d’un système d’État imposé de l’extérieur et qui va coûter des millions d’euros. Nous avons donc eu un important travail de pédagogie à faire, aidé par la méthode de la co-construction qui a beaucoup rassuré. C’est en effet un outil conçu par les sapeurs-pompiers, pour les sapeurs-pompiers. Il y a ainsi plus de vingt SDIS qui envoient chaque semaine des sapeurs-pompiers au siège de l’agence pour participer à la construction de l’outil. L’adhésion des SDIS est donc grande et ces derniers ont été nombreux à participer par des subventions d’investissement. Et si la part de l’État n’est que de 37 millions d’euros, elle a néanmoins été essentielle car elle a permis de lancer le développement du projet. Ainsi, en dépit de la crise sanitaire, le projet n’a que quelques mois de retard, cela aurait pu être bien plus.

En ce qui concerne les recommandations du rapport, il faut effectivement, dès le lendemain des élections départementales, nommer un nouveau président car c’est la condition sine qua non pour garantir la représentation des SDIS au conseil d’administration de l’agence, dont la gouvernance est assurée à parité par des élus et des représentants de l’État. C’est un outil qui est essentiel, car bon nombre de SDIS ont des systèmes de SGA/SGO quasi-obsolètes, et construit de façon intelligente. Par ailleurs, il faut monter le plafond d’emploi, en parallèle de l’engagement financier et humain croissant de la part des SDIS. C’est donc un outil qui permettra une mutualisation des moyens et des matériels, et qui mérite toute confiance.

M. Philippe Dallier. – Merci à notre rapporteur, pour une fois qu’on nous présente un projet informatique d’envergure qui ne se traduit pas par un naufrage cela nous donne un peu d’espoir. J’aimerais néanmoins avoir plus de détails sur la répartition des rôles entre l’agence qui a été créée et un prestataire de service chargé du développement.

Dans le rapport il est écrit que "les activités de l'agence sont ainsi très peu internalisées à seulement 6 % ce qui est très en -dessous du ratio préconisé par la direction interministérielle du numérique », mais j'imagine que le travail de conception est effectué par l'agence et le prestataire de service met en musique. Est-on bien dans ce schéma classique ? Ou est-ce qu'en matière de développement il y a des parties conçues en interne et d'autres externalisées ?

M. Michel Canévet. - Je voudrais moi aussi remercier le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport. Tout d'abord, est-ce que le prestataire de service est français ou étranger ? Ensuite, au niveau des moyens de l'agence, a-t-on bien identifié dans les SDIS les moyens dédiés à ce logiciel et qui pourraient donc être mutualisés ? Par ailleurs, si je regarde la carte de déploiement, il y a un peu moins de la moitié des SDIS qui semblent volontaires, est-ce bien le cas ? Dernière question, il y a des articles médiatiques sur le regroupement des différents moyens d'appel, le 15, le 17 etc. Que peut-on attendre dans les années à venir de cette évolution ?

M. Christian Bilhac. - Ce rapport est très complet. Dans une vie antérieure j'étais cadre dans les services d'incendie de l'Hérault, j'ai vécu en direct le naufrage d'ANTARES, qu'on avait installé et qui n'a jamais fonctionné. Or, c'est une nécessité d'interconnecter tous les acteurs de la sécurité. Vous l'avez rappelé mais il faut le souligner, le SDIS, c'est le seul service public dans les territoires qui est présent, 365 jours par an, sept jours sur sept, 24 heures sur 24, même dans le hameau le plus éloigné. C'est donc un projet qui me paraît nécessaire, malgré une petite réticence de ma part compte tenu de mon expérience précédente, mais le projet pourra s'appuyer sur l'expérience de l'échec d'ANTARES.

M. Jean-Marie Mizzon. - Dans ce domaine, notre pays est loin d'être le meilleur en Europe, nous avons pris du retard, car les conclusions ne valent que ce que valent les hypothèses, et nous sommes partis sur des hypothèses très éclatées.

J'ai l'impression que nous reproduisons les mêmes erreurs aujourd'hui, car il n'y a pas d'accords entre les différents intervenants, notamment sur la question du numéro unique d'appel d'urgence qu'évoquait Michel Canévet. Le président du Samu de France affirme que le premier à décrocher un appel de santé doit être un professionnel de santé. Ceci sera-t-il toujours possible ?

Mme Sylvie Vermeillet. - Je m'inscris à la suite des questions évoquées par mes collègues. La commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, dont je fus la rapporteure, avait notamment entendu le colonel Grégory Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. Son intervention avait clairement - et peut-être durement pour certains - fait état d'une mise à l'écart des

sapeurs-pompiers dans la gestion de la crise, il y a maintenant un an de cela. Cette absence de synergie me semble inadmissible. Les investigations que vous avez réalisées en tant que rapporteur spécial ont-elles été l'occasion de constater une meilleure adéquation des ressources, en vue des prochaines crises ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Je comprends les inquiétudes qu'il peut y avoir quand il s'agit de projets numériques d'une telle ampleur piloté par l'État. J'ai été plutôt rassuré pour NexSIS, car comme l'a souligné Françoise Dumont et les autres personnes entendues, c'est un projet pour les sapeurs-pompiers fabriqué par les sapeurs-pompiers. Cela apporte une garantie sur le bon aboutissement de ce projet, qui marque un saut technologique important : on passe de l'ère téléphonique à l'ère du numérique. Je me suis déplacé à l'Agence du numérique de la sécurité civile et j'y ai constaté la forte implication des techniciens dans la réalisation du projet. Il fait l'objet d'un contrôle régulier et a également été soumis à de nombreuses évaluations préalables. La co-construction entre les élus locaux et l'État est également de nature à fiabiliser sa réussite.

En ce qui concerne le dialogue avec le ministère de la santé et le projet SI-SAMU, il y a en effet quelques complications. SI-SAMU a été lancé plusieurs années avant NexSIS, en 2012, et a pris beaucoup de retard. Mais le dialogue semble s'être amélioré, le ministère de la santé est en effet représenté au sein du conseil d'administration de l'agence du numérique.

Le projet de numéro d'appel commun est distinct du projet NexSIS. Une tribune de 200 signataires récemment publiée plaide pour conserver un numéro propre au SAMU. Le numéro unique est pourtant un projet sur lequel s'est engagé le président de la République qui date en 2017. Dans l'attente de précisions sur la réalisation de ce projet, j'estime qu'il faut encourager le développement des plateformes communes de traitement des alertes reçues au 15 et au 18. Les quelques plateformes communes qui existent à ce jour semblent bien fonctionner.

En réponse à la question de Philippe Dallier, l'Agence a passé trois principaux marchés, un premier sur la réalisation du produit, un deuxième sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, un troisième sur l'assistance au déploiement. Ma collègue Françoise Dumont pourra vous donner son avis, mais je pense que si l'agence a davantage de ressources internes, elle pourrait mieux exercer les activités de pilotage de la réalisation du produit.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis. – Des ressources internes supplémentaires seraient en effet les bienvenues, mais il faut relativiser le constat d'une trop grande externalisation. L'agence achète en fait des prestations de temps-hommes à des sociétés extérieures, mais leurs ingénieurs doivent travailler sur site. Il s'agit même d'une exigence prévue dans les marchés de l'agence. Cela permet des échanges plus fluides entre les décideurs, les utilisateurs et les développeurs.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Je reviens aux questions de Michel Canévet. Le marché de développement du produit a été confié au consortium Octo – Camp-to-camp, qui est essentiellement français. La carte de déploiement de NexSIS dont nous disposons montre en effet qu’une petite moitié des SIS seront équipés de NexSIS, mais d’ici fin 2023, et non d’ici fin 2026. Il est en effet difficile d’avoir une visibilité sur le déploiement qui sera réalisé au-delà de 2023, car l’agence a reçu un nombre de candidatures qui dépasse ses capacités, et elle a donc retenu par priorité, selon les critères que j’ai évoqués, les SIS identifiés sur la présente carte pour une livraison d’ici 2023. Ainsi, le SDIS de la Sarthe ne figure pas sur la carte, mais il compte bien adhérer à NexSIS, et a versé pour cela une contribution de préinvestissement de 200 000 euros pour cette année. Cet exemple n’est pas isolé, l’engouement des SIS pour NexSIS est réel. Le ressenti des présidents de conseil d’administration et des directeurs de départementaux de SIS contraste nettement avec celui qu’ils avaient eu vis-à-vis du projet ANTARES.

La commission des finances a autorisé la publication de la communication du rapporteur spécial sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC - Paris) le mardi 16 février 2021

- Mme Françoise DUMONT, sénateur du Var, ancienne présidente du conseil d'administration de l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) ;
- M. Michel MONNERET, administrateur général, directeur de l'ANSC ;
- Colonel Jean-Yves LAMBROUIN, directeur adjoint de l'ANSC ;
- M. Rafaï Mourad MADANI, directeur des systèmes d'information et responsable du pôle technique de l'ANSC ;
- Colonel Olivier LANGOU, sous-directeur de la gouvernance de la direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur ;
- Mme Catherine BACHELIER, adjointe au sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur.

Déplacement au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Seine-et-Marne (Melun) le mercredi 19 mai 2021

- Contrôleur général Bruno MAESTRACCI, directeur départemental du SDIS de Seine-et-Marne ;
- Mme Isoline GARREAU, présidente du conseil d'administration du SDIS de Seine-et-Marne et membre du conseil d'administration de l'ANSC ;
- Lieutenant-colonel Frédéric TRONVILLE, directeur de projet déploiement NexSIS au SDIS de Seine-et-Marne et pilote des formations NexSIS à l'ANSC ;
- Lieutenant-colonel Michel BOURGEOIS, responsable de la mission « NexSIS 18-112 » au SDIS de Seine-et-Marne.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

- M. Guillaume LAMBERT, préfet, responsable du projet « Réseau radio du futur ».

Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) - Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Olivier RICHEFOU, président ;
- Colonel Jean Baptiste ESTACHY, conseiller « Sécurité » ;
- Mme Marylène JOUVIEN, conseillère parlementaire.

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

- Lieutenant-colonel Christophe MARCHAL, membre du Comité exécutif et représentant de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) au conseil d'administration de l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC).

Table ronde de représentants de services d'incendie et de secours

- Contrôleur général Laurent FERLAY, directeur départemental du SDIS de Loire-Atlantique, et président de l'Association nationale des directeurs et directeur adjoint des services d'incendie et de secours (ANDSIS) ;
- Contrôleur général François COLOMÈS, directeur départemental du SDIS de la Dordogne ;
- Colonel Éric DUVERGER, directeur départemental du SDIS des Landes ;
- Colonel hors-classe Stéphane BARTHE, responsable du pôle « Ressources » du SDIS de la Gironde ;
- M. Pierre JACOLOT, responsable du pôle « Appui » du SDIS de la Gironde ;
- Colonel Thierry DEDIEU, directeur départemental adjoint du SDIS de la Mayenne et secrétaire général adjoint de l'ANDSIS .