

N° 365

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le programme « ANTARES »
(Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours),*

Par M. Jean Pierre VOGEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE	
UN PROGRAMME NÉCESSAIRE MAIS DONT LE DÉPLOIEMENT SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE	
I. UN SAUT TECHNOLOGIQUE INDISPENSABLE	11
A. LE PASSAGE AU NUMÉRIQUE PERMET L'INTEROPÉRABILITÉ ENTRE SERVICES ET LA TRANSMISSION SÉCURISÉE DE DONNÉES.....	11
1. <i>Éviter aux SDIS la fracture technologique avec les autres services publics de secours</i>	<i>11</i>
2. <i>Assurer l'interopérabilité entre services</i>	<i>12</i>
B. UNE TECHNOLOGIE QUI PRÉSENTE UN INTÉRÊT OPÉRATIONNEL ET BUDGÉTAIRE	13
1. <i>Des fonctionnalités nouvelles pour les SDIS</i>	<i>13</i>
2. <i>Des sources d'économies identifiées pour l'État et les SDIS, qui participent conjointement au financement du réseau.....</i>	<i>14</i>
II. UN DÉPLOIEMENT DIFFICILE DONT L'ACHÈVEMENT RESTE INCERTAIN.....	15
A. LE TAUX D'ADHÉSION SATISFAISANT NE DOIT PAS MASQUER LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU DÉPLOIEMENT	15
1. <i>Un taux d'adhésion globalement conforme à l'objectif.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Un déploiement difficile</i>	<i>16</i>
B. L'ACHÈVEMENT DE LA MIGRATION DES SDIS EST INCERTAIN, DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT.....	17
1. <i>Le moindre intérêt opérationnel d'ANTARES en zone rurale pourrait conduire certains SDIS à renoncer à la migration.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Ce risque est renforcé par l'extinction du fonds d'aide à l'investissement (FAI), facteur important d'inégalité entre les SDIS.....</i>	<i>18</i>
DEUXIÈME PARTIE	
UNE PRISE EN COMPTE INDISPENSABLE DES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES ET DES PISTES D'ÉCONOMIES DES SERVICES UTILISATEURS	
I. UN BILAN CONTRASTÉ SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL ET FINANCIER.....	20
A. DES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT PERSISTANTES.....	20
1. <i>Un intérêt opérationnel à relativiser.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Une maintenance dégradée.....</i>	<i>22</i>

B. UN COÛT LIÉ À LA MIGRATION SOUS-ESTIMÉ.....	23
1. La migration vers ANTARES se traduit par un surcoût pour les SDIS	23
2. L'absence de prise en compte de certains coûts induits.....	25
II. DES MARGES DE PROGRÈS À CONCRÉTISER.....	26
A. MAXIMISER L'INTÉRÊT OPÉRATIONNEL D'ANTARES.....	26
1. Achever les efforts en cours visant à optimiser le réseau et la maintenance	26
2. Inciter les services utilisateurs à exploiter au mieux les possibilités offertes par ANTARES	28
3. Adapter la gouvernance pour mieux prendre en compte les besoins des services utilisateurs	30
B. CONCRÉTISER LES PISTES D'ÉCONOMIES.....	32
1. Mobiliser les ressources internes des SDIS en matière de maintien en condition opérationnelle, en contrepartie d'une modulation de leur contribution	32
2. Développer une politique volontariste visant à faciliter l'accès au réseau à de nouveaux entrants.....	33
3. Systématiser les démarches de mutualisation et alléger les contraintes pesant sur les SDIS	34

TROISIÈME PARTIE UN AVENIR INCERTAIN, ENTRE MODERNISATION ET SAUT TECHNOLOGIQUE

I. UNE MODERNISATION TECHNOLOGIQUE INDISPENSABLE À COURT- TERME DONT L'IMPACT SUR LES SERVICES UTILISATEURS RESTE À DÉTERMINER	36
A. UNE MODERNISATION INÉVITABLE DU RÉSEAU QUI PEUT ÊTRE SOURCE D'ÉCONOMIES ET DE COHÉRENCE	36
1. Une modernisation qui répond à l'obsolescence programmée de certains éléments du réseau.....	36
2. Une modernisation qui peut être source d'économies et de cohérence	36
B. L'IMPACT DE CETTE MODERNISATION SUR LES SERVICES UTILISATEURS N'A PAS ÉTÉ SUFFISAMMENT ANTICIPÉ.....	37
1. Une modernisation qui bouleverse l'économie initiale du projet ANTARES et augmente sa durée.....	37
2. La question du financement de cette modernisation par les services utilisateurs n'est pas réglée.....	38
II. LE SAUT TECHNOLOGIQUE VERS LE LONG TERM EVOLUTION (LTE) NE PEUT ÊTRE SOUTENABLE QUE S'IL S'ACCOMPAGNE D'UNE STRATÉGIE ADAPTÉE VIS-À-VIS DES OPÉRATEURS D'IMPORTANCE VITALE	40
A. UN SAUT TECHNOLOGIQUE ATTENDU À L'HORIZON 2030.....	40
1. Le passage vers le LTE permettrait de répondre aux besoins de transmissions de données du « sapeur-pompier du futur »	40
2. L'attribution d'une partie de la bande de fréquences 700 MHz permet d'envisager un saut technologique à l'horizon 2030	41
B. LA NÉCESSITÉ D'ASSOCIER LES OPÉRATEURS D'IMPORTANCE VITALE POUR TROUVER UN SEUIL DE RENTABILITÉ	42

EXAMEN EN COMMISSION	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	53

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

- **La mise en œuvre du programme ANTARES était indispensable**, compte tenu de la fracture technologique grandissante entre les services de secours et les services de sécurité intérieure.
- **S'agissant du déploiement, le taux d'adhésion satisfaisant à ANTARES ne saurait masquer les difficultés importantes rencontrées par les SDIS.** La persistance de « zones blanches » où la couverture est insuffisante et l'extinction du fonds d'aide à l'investissement (FAI) mis en place par l'État rendent incertain l'achèvement de la migration et sont à l'origine d'importantes inégalités entre les SDIS.
- **Pour les services utilisateurs (SAMU, SDIS) ayant terminé leur migration, le service rendu est inférieur à celui escompté, pour un coût pourtant plus élevé.** Sur le plan opérationnel, plus d'un SDIS sur trois a constaté une détérioration de la couverture du réseau. La qualité de la maintenance est insuffisante. L'interopérabilité entre les départements n'est pas assurée. Il est impossible d'utiliser des terminaux à bord de la flotte aérienne. Les relations avec les services d'aide médicale urgente (SAMU) sont difficiles. Sur le plan financier, la migration s'est traduite par des surcoûts non anticipés pour les SDIS, liés notamment à l'extinction du FAI et au chiffrement des communications.
- **À court-terme, la modernisation du réseau est impérative**, compte tenu de l'obsolescence programmée de certains de ses éléments. Ce chantier, dont le coût global est estimé entre 150 et 200 millions d'euros, **bouleverse l'économie initiale du projet ANTARES et augmente sa durée de six ans.**
- Les services utilisateurs rencontrés à l'occasion de cette mission de contrôle **ignorent** pour la plupart qu'ils pourraient prochainement être mis à contribution pour financer cette modernisation.
- Le saut technologique vers les réseaux de quatrième génération (« 4G ») prévu pour 2030 devrait permettre de combler le **fossé grandissant** qui s'est creusé entre les réseaux mobiles commerciaux et les réseaux régaliens des forces de sécurité.
- Compte tenu des contraintes budgétaires, **la migration vers la 4G ne pourra pas être réalisée dans les mêmes conditions financières pour les SDIS.** Une solution pourrait consister à associer certains opérateurs d'importance vitale à ce nouveau réseau, afin d'en réduire le coût pour l'État et les collectivités territoriales.
- L'horizon de la migration semble **difficilement compatible** avec les calendriers des grands opérateurs privés qui pourraient être associés au nouveau réseau afin d'en réduire le coût pour l'État et les collectivités territoriales.

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : poursuivre les investissements en cours visant à optimiser la couverture du réseau ANTARES afin de limiter le phénomène des « zones blanches » et de faciliter l'achèvement de la migration des SDIS.

Recommandation n° 6 : sensibiliser les ARS à la nécessité de renforcer les effectifs dédiés au traitement des bilans afin de rendre possible leur transmission systématique par le biais d'ANTARES.

Recommandation n° 8 : mettre en place un comité des utilisateurs de l'INPT afin de faire état des besoins, des attentes et des propositions d'amélioration des utilisateurs au comité de pilotage.

Recommandation n° 10 : mobiliser les ressources internes des SDIS en matière de maintien en condition opérationnelle, en contrepartie d'une modulation de leur contribution, afin de favoriser les économies d'échelle.

Recommandation n° 12 : systématiser les démarches de mutualisation entre les services utilisateurs afin de permettre des économies d'échelle.

Recommandation n° 13 : alléger les contraintes liées à la crypto-période, en coopération avec l'industriel, afin de limiter son impact budgétaire pour les SDIS.

Recommandation n° 14 : tenir compte de la situation de chaque utilisateur et de la baisse des coûts de fonctionnement attendue de la convergence des liaisons par faisceaux hertziens pour définir la contribution des services utilisateur aux frais supplémentaires liés à la modernisation de l'INPT, afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants (SDIS et SAMU).

Recommandation n° 15 : dans la perspective du saut technologique vers la 4G, mettre en place une gouvernance adaptée afin d'assurer un suivi des expérimentations en cours et de recueillir les besoins des utilisateurs potentiels.

Mesdames, Messieurs,

Dix ans après l'adoption de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, la commission des finances a décidé de confier à votre rapporteur spécial une **mission de contrôle sur le programme ANTARES**, en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le passage au numérique des services de secours est apparu indispensable pour permettre aux forces de sécurité et de secours d'intervenir de manière concertée et sécurisée, tout en offrant aux SDIS des services de voix et de données adaptés à leurs besoins. Dans cette perspective, le programme ANTARES vise principalement à étendre dans les zones rurales le réseau numérique de la police nationale, désormais mutualisé.

Au terme de cette mission, le bilan du programme est contrasté.

Si le taux d'adhésion à ANTARES est satisfaisant, les nombreux cas de report du début de la migration et d'allongement de la phase de déploiement témoignent des difficultés importantes rencontrées par les services utilisateurs. La persistance de « zones blanches » dans les territoires ruraux et l'extinction soudaine du fonds d'aide à l'investissement (FAI) mis en place par l'État compliquent l'achèvement de la migration et sont génératrices d'importantes inégalités entre les SDIS.

Pour les forces de secours ayant terminé leur migration, le service rendu est inférieur à celui escompté, pour un coût pourtant plus élevé.

Sur le plan opérationnel, les difficultés de fonctionnement sont nombreuses. À la suite de la migration, plus d'un SDIS sur trois a constaté une détérioration de la couverture du réseau, tandis que la qualité de la maintenance est jugée insuffisante. De façon surprenante, il existe de nombreuses situations dans lesquelles le réseau est inutilisable. L'interopérabilité entre les départements n'a pas été mise en œuvre. Il est impossible d'utiliser des terminaux à bord de la flotte aérienne. La transmission des bilans par ANTARES est souvent refusée par les SAMU. Plus d'un SDIS sur deux n'a jamais utilisé la conférence interservices, qui devait pourtant leur permettre de communiquer avec le reste des forces de sécurité et de secours.

Sur le plan financier, la migration s'est traduite par des surcoûts non anticipés pour les SDIS, liés notamment à l'extinction du FAI et au chiffrement des communications. Au total, la migration se traduit par un surcoût minimum de 25 millions d'euros, pour une estimation initiale de 14 millions d'euros.

Il est indéniable que l'État a pris conscience de ces difficultés. À titre d'exemple, d'importants travaux ont été engagés à partir de 2012 afin d'améliorer la qualité du réseau, dans un contexte budgétaire contraint.

Afin de maximiser l'intérêt opérationnel d'ANTARES, il est aujourd'hui indispensable non seulement **d'achever les efforts en cours** pour optimiser la couverture et les batteries, mais également **d'inciter les services utilisateurs à exploiter au mieux les possibilités offertes par ANTARES** et de **rénover la gouvernance du réseau.**

Sur le plan financier, les pistes d'économies doivent être concrétisées. Ainsi, la contribution des services de secours, qui correspond au tiers des frais de fonctionnement du réseau, pourrait être réduite en contrepartie de leur participation à la maintenance du réseau. Il est par ailleurs nécessaire de systématiser les démarches de mutualisation et d'alléger les contraintes pesant sur les SDIS.

Au-delà de son fonctionnement, c'est également l'avenir du programme qui suscite des inquiétudes.

À court-terme, la modernisation du réseau est impérative, compte tenu de l'obsolescence programmée de certains de ses éléments. Ce chantier, dont le coût global est estimé entre 150 et 200 millions d'euros, **bouleverse l'économie initiale du projet ANTARES et augmente sa durée de six ans.** De façon préoccupante, les services utilisateurs rencontrés à l'occasion de cette mission de contrôle **ignorent pour la plupart qu'ils pourraient prochainement être mis à contribution** pour financer cette modernisation, alors même que les départements sont déjà dans une situation budgétaire particulièrement difficile.

À moyen terme, le fossé grandissant qui s'est creusé entre les réseaux mobiles commerciaux et le réseau régalién des forces de secours doit être réduit. Un sapeur-pompier ne peut aujourd'hui transmettre des photos - et encore moins des vidéos - depuis un terminal ANTARES, alors même que son *smartphone* lui offre depuis bien longtemps cette possibilité.

Si l'annonce d'un saut technologique vers les réseaux de quatrième génération (« 4G ») apporte une réponse à ce défi, il ne devrait intervenir qu'à l'horizon 2030.

Compte tenu de la situation des finances publiques, **la migration ne pourra pas se faire dans les mêmes conditions financières pour les SDIS.** Une solution pourrait consister à associer certains opérateurs d'importance vitale à ce nouveau réseau, afin d'en réduire le coût pour l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, l'horizon de la migration semble difficilement compatible avec les calendriers annoncés par ces grands opérateurs privés.

Aussi, votre rapporteur spécial émet quinze recommandations afin de remédier à ces difficultés et de répondre aux inquiétudes actuelles.

PREMIÈRE PARTIE : UN PROGRAMME NÉCESSAIRE MAIS DONT LE DÉPLOIEMENT SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE

I. UN SAUT TECHNOLOGIQUE INDISPENSABLE

A. LE PASSAGE AU NUMÉRIQUE PERMET L'INTEROPÉRABILITÉ ENTRE SERVICES ET LA TRANSMISSION SÉCURISÉE DE DONNÉES

1. Éviter aux SDIS la fracture technologique avec les autres services publics de secours

a) La migration ancienne de la police nationale et de la gendarmerie vers le numérique

Dès les années 1980, l'État français a engagé un vaste programme de développement des moyens de communication de ses forces de sécurité.

Le réseau RUBIS de la gendarmerie nationale, mis en place en 1993, constitue ainsi le premier réseau national numérique au monde à disposition des forces de sécurité pour leurs communications internes.

Par la suite, **le programme dit « Automatisation des communications radio opérationnelles de police (ACROPOL) »**, lancé en 1995 et achevé en 2007, a permis la mise en place d'un réseau numérique sécurisé à disposition des forces de la police nationale.

Ces deux réseaux reposent sur la technologie propriétaire TETRAPOL, développée à partir de 1987 – alors qu'aucune technologie numérique n'existait sur le marché – pour le programme RUBIS, conduit par la délégation générale à l'armement (DGA).

Il existe toutefois une différence majeure entre les deux réseaux : RUBIS utilise des ondes situées dans la plage des 80 megahertz (MHz), tandis qu'ACROPOL utilise des ondes situées dans la plage des 400 MHz. Ce choix s'explique principalement par les zones d'intervention des deux forces. La bande des 80 MHz est particulièrement bien adaptée aux zones très étendues. À l'inverse, la bande des 400 MHz se caractérise par une forte capacité de pénétration et de propagation dans les milieux fermés.

b) Le maintien problématique de réseaux analogiques au sein des SDIS

En comparaison, comme le rappelait en 2003 le Haut comité français pour la défense civile dans son livre blanc : *« les systèmes de radiocommunications des services de secours (...) sont vieillissants, voire, dans*

certains départements, obsolètes. (...) Seuls les services de gendarmerie et de police sont équipés ou en cours de dotation de réseaux numériques modernes. »¹.

En effet, les réseaux des sapeurs-pompiers reposaient encore, avant la mise en œuvre du programme ANTARES, sur des technologies analogiques fonctionnant sur la bande des 80 Mhz.

L'absence de migration des SDIS vers les technologies numériques posait ainsi un problème d'interopérabilité.

2. Assurer l'interopérabilité entre services

a) L'enjeu de l'interopérabilité entre services

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi portant création d'un établissement public pour les radiocommunications des services publics de sécurité et d'assistance, déposée au Sénat en février 2002, **le maintien de réseaux analogiques multiples au sein des services publics de secours se traduisait par :**

- « l'impossibilité pour les services de la police nationale, les services départementaux d'incendie et de secours et le SAMU, de pouvoir intervenir de manière concertée en utilisant un même réseau de radiocommunications, alors même que les besoins de complémentarité entre ces services en matière d'organisation de la sécurité civile ne sont plus à démontrer » ;

- « l'impossibilité, en l'absence d'un réseau de radiocommunications commun, pour les services départementaux d'incendie et de secours, d'intervenir de manière rapide, efficace, complémentaire et coordonnée dans tout point du territoire national ayant subi une catastrophe majeure exigeant la mobilisation de renforts venus de toute la France »².

b) La mise en place de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT)

Compte tenu de ces difficultés, le Gouvernement a choisi en 2002 de **faire bénéficier les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de l'infrastructure du réseau ACROPOL**, à la suite d'une expérimentation conduite par la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC)³.

Ainsi, l'article 9 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile prévoit la détermination, par décret, « des règles et normes

¹ Livre Blanc du Haut comité français pour la défense civile, « 20 ans, constats, propositions », 2003, p. 64.

² Proposition de loi n° 296 portant création de l'Établissement pour les radiocommunications des services publics de sécurité et d'assistance, présentée par M. Christian Demuynck et enregistrée à la Présidence du Sénat le 26 avril 2002.

³ Voir sur ce point le rapport n° 339 (2003-2004) sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile de notre collègue Jean-Pierre Schosteck, fait au nom de la commission des lois et déposé le 9 juin 2004.

techniques permettant d'assurer l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques et des systèmes d'information des services publics nécessaires au bon accomplissement des missions de sécurité civile »¹.

Dans ce cadre, le décret n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile met en place **l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT), qui mutualise les réseaux de la police et de la sécurité civile.**

Pour les SDIS, le programme ANTARES doit ainsi permettre la mise en place d'un réseau unique reposant sur la technologie numérique chiffrée TETRAPOL.

Sur le plan technique, il s'agit essentiellement d'une extension dans les zones rurales du réseau ACROPOL de la police nationale, qui constitue l'infrastructure de base de l'INPT. La maîtrise d'ouvrage du programme est confiée à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), tandis que la maîtrise d'œuvre est initialement confiée à la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur (DSCIC). Depuis le 1^{er} janvier 2015, la maîtrise d'œuvre a été transférée au service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), placé sous l'autorité du directeur général de la gendarmerie nationale.

Il doit être souligné que plusieurs acteurs rencontrés par votre rapporteur spécial **regrettent vivement ce choix initial** et estiment qu'il aurait été **préférable de faire d'ANTARES une extension du réseau RUBIS de la gendarmerie**, dont les périmètres d'intervention et les besoins en couverture seraient plus proches de ceux des SDIS. Pour ces acteurs, le choix de faire d'ANTARES une extension du réseau TETRAPOL **s'expliquerait avant tout par l'organisation administrative de l'époque** : la gendarmerie nationale dépendait alors du ministère de la défense, et non du ministère de l'intérieur.

Au-delà de l'enjeu de l'interopérabilité entre services, le passage à une technologie numérique présente également un intérêt opérationnel et budgétaire.

B. UNE TECHNOLOGIE QUI PRÉSENTE UN INTÉRÊT OPÉRATIONNEL ET BUDGÉTAIRE

1. Des fonctionnalités nouvelles pour les SDIS

Sur le plan opérationnel, la migration vers la technologie numérique TETRAPOL présente plusieurs avantages pour les SDIS.

¹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Tout d'abord, le réseau est conçu pour répondre aux exigences fonctionnelles propres aux forces de secours :

- confidentialité des données transmises ;
- absence de saturation par des communications privées ;
- temps d'établissement des communications extrêmement réduit ;
- couverture surfacique adaptée.

Surtout, la technologie TETRAPOL offre des services de voix et de données adaptés aux besoins des forces de secours :

- l'appel de détresse bénéficie d'un acheminement prioritaire sur les autres appels ;
- la fonction « géolocalisation » facilite le suivi des forces de secours pré-positionnées ou déployées en opération ;
- la fonction « communication directe », aussi appelée « talk group », permet à un petit nombre d'utilisateurs de s'entendre et de parler alternativement ;
- la fonction « communication relayée », aussi appelée « conférence », permet à chaque utilisateur d'écouter tout le monde à l'intérieur d'une voie de communication ouverte sur la totalité du réseau de base ;
- le mode « status » permet la transmission de comptes-rendus simplifiés au centre de traitement de l'alerte.

2. Des sources d'économies identifiées pour l'État et les SDIS, qui participent conjointement au financement du réseau

Sur le plan budgétaire, avant même la mise en place du programme ANTARES, la réalisation de l'infrastructure du réseau ACROPOL avait déjà nécessité un investissement de 700 millions d'euros de la part de l'État¹. **Aussi, l'extension du réseau existant de la police nationale et son utilisation partagée doivent permettre la réalisation d'économies budgétaires substantielles en évitant la multiplication d'infrastructures poursuivant une finalité identique.**

S'agissant d'ANTARES, le financement de l'investissement est partagé entre l'État et les SDIS. La mise en œuvre et le financement des relais radio constituant l'infrastructure du réseau sont à la charge de l'État. En contrepartie, les postes mobiles équipant les véhicules et les postes fixes des casernes, ainsi que l'adaptation technique des dispositifs radio équipant les centres de traitement de l'alerte (CTA) et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) sont à la charge des SDIS.

¹ Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

Pour les SDIS, certaines fonctionnalités offertes sont par ailleurs susceptibles de permettre des économies substantielles.

D'après les estimations de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles (IDSC), la **fonction « status »**, qui permet la transmission de courts messages en cas de changement d'état¹, permet de réduire de 60 % la sollicitation des opérateurs des centres de traitement CTA-CODIS. La généralisation de cette fonction devait ainsi permettre, à nombre d'appels constant, un redéploiement de 317 opérateurs sur l'ensemble des SDIS, soit une économie potentielle de 11,1 millions d'euros par rapport à un scénario « sans ANTARES »².

II. UN DÉPLOIEMENT DIFFICILE DONT L'ACHÈVEMENT RESTE INCERTAIN

A. LE TAUX D'ADHÉSION SATISFAISANT NE DOIT PAS MASQUER LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU DÉPLOIEMENT

1. Un taux d'adhésion globalement conforme à l'objectif

Pour le programme « Sécurité civile », qui relève de la mission « Sécurités », **le projet ANTARES constitue un enjeu budgétaire majeur, avec un coût prévisionnel estimé à 120 millions d'euros.**

Aussi, son rythme de déploiement au sein des SDIS constitue l'un des principaux indicateurs du dispositif de performance du programme 161.

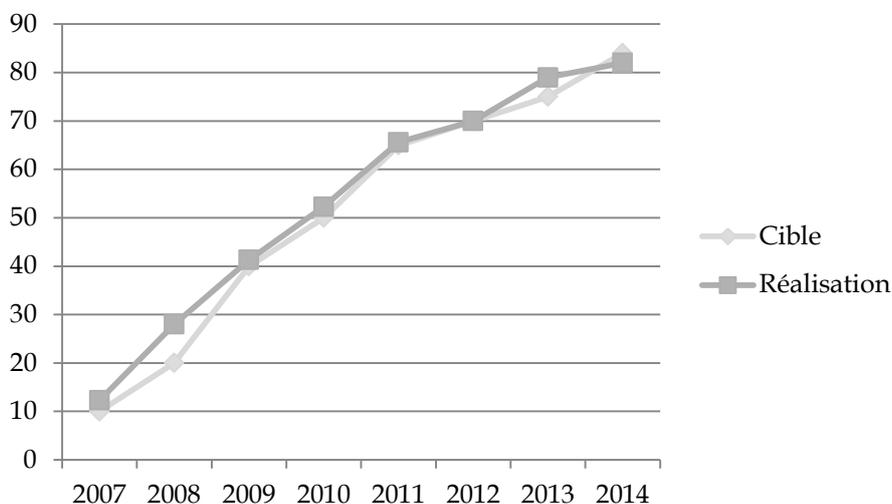
Entré dans sa phase de généralisation depuis 2007, le programme ANTARES affiche une performance satisfaisante, le taux d'adhésion des SDIS étant globalement conforme aux objectifs.

¹ Exemples : « arrivés sur les lieux », « partis en opération », etc.

² Rapport IGA / IDSC sur la répartition des contributions aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, p. 28.

Taux d'adhésion des SDIS à ANTARES

(en pourcentage)



Note de lecture : Le taux d'adhésion est mesuré en divisant le nombre de sapeurs-pompiers exploitant l'infrastructure ANTARES sur la base d'un poste pour trois sapeurs-pompiers par le nombre total de sapeurs-pompiers (SDIS, BSPP, BMPM, moyens nationaux), soit 250 000 (dont 200 000 volontaires).

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

D'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Sécurités » annexé au projet de loi de règlement pour 2014, **le rythme de mise en œuvre du programme ANTARES est toutefois pour la première fois en deçà de la prévision.** En 2014, le taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure est ainsi de 82 %, alors que la cible pour 2014 actualisée en 2015 dans le cadre du projet annuel de performances était de 84 %.

Ce résultat est d'autant plus surprenant que le contexte était plutôt favorable, le taux d'adhésion enregistré en 2013 ayant été significativement supérieur à la prévision (79 % contre 75 %).

Pour l'exercice 2015, le résultat devrait une nouvelle fois être en-deçà de la prévision. En effet, le taux d'adhésion prévisionnel des SDIS pour l'année 2015 a été révisé à 86 % dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, pour une prévision initiale de 89 %.

Par ailleurs, ce rythme globalement conforme aux objectifs ne doit pas masquer les difficultés liées au déploiement d'ANTARES pour les services utilisateurs.

2. Un déploiement difficile

Les enquêtes annuelles INFOSDIS mettent en évidence de nombreux cas de report du début de la migration et d'allongement de la phase de déploiement. Comme l'a mis en évidence un récent rapport

conjoint de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration (IGA), « ces deux types d'aléas, conjugués, aboutissent à des décalages de la date d'achèvement du déploiement, côté SDIS, pouvant atteindre trois ans entre le planning 2008 et le planning 2011. Pour certains SDIS, la migration peut s'échelonner sur six à huit ans »¹.

Ainsi, d'après les résultats de l'enquête INFOSDIS 2013², **72 SDIS avaient migré sur ANTARES** au 31 décembre 2013, tandis que **22 étaient en cours de migration**.

Pour certains départements métropolitains³ n'ayant pas débuté leur migration, il pourrait en réalité s'agir d'un abandon. À titre d'illustration, le département de Maine-et-Loire ne faisait plus partie des SDIS ayant débuté leur migration fin 2013, alors même qu'il était considéré comme « en cours » de migration dans l'enquête 2012⁴.

Surtout, parmi les départements métropolitains en cours de migration, la durée de la phase de déploiement s'élève déjà en moyenne à 3,9 ans⁵.

S'agissant de l'enquête INFOSDIS 2014⁶, les résultats publiés en décembre 2015 indiquent que le nombre de SDIS ayant migré vers ANTARES stagne à 72. Il est toutefois particulièrement regrettable que l'édition 2014 ne permette plus de distinguer clairement les SDIS « en cours de migration ». Ce changement d'indicateur **rompt la continuité statistique** indispensable à l'évaluation de la performance de l'action publique.

B. L'ACHÈVEMENT DE LA MIGRATION DES SDIS EST INCERTAIN, DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

L'incertitude sur l'achèvement de la migration des SDIS tient à la fois au **moindre intérêt opérationnel de la migration** dans certains départements et aux **surcoûts** qu'elle implique.

1. Le moindre intérêt opérationnel d'ANTARES en zone rurale pourrait conduire certains SDIS à renoncer à la migration

L'extension du réseau existant de la police nationale, qui a représenté un coût de 90 millions d'euros pour l'État, a été achevée en 2010.

¹ Rapport IGAS-IGA sur l'évaluation de l'application du référentiel d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence, juin 2014, p. 35.

² Enquête INFOSDIS 2013, dont les résultats ont été publiés par la DGSCGC le 12 décembre 2014 : <http://www.interieur.gouv.fr/content/download/74955/549667/file/Plaque2014BD.pdf>

³ Les DOM sont couverts par l'INPT-Outre-mer et non par ANTARES.

⁴ D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, ce département devrait néanmoins engager en 2016 sa migration vers ANTARES.

⁵ Source : commission des finances du Sénat (d'après les enquêtes INFOSDIS).

⁶ Enquête INFOSDIS 2014, dont les résultats ont été publiés par la DGSCGC le 15 décembre 2015 : <http://www.interieur.gouv.fr/content/download/90819/706317/file/StatsSDIS15BD.pdf>

Désormais, le réseau ANTARES est disponible dans tous les départements métropolitains. La couverture surfacique atteinte, issue de données de modélisation, est de 95 %, ce qui correspond une population couverte équivalente de 98 %¹.

Toutefois, il existe de l'aveu même de la DGSCGC des zones où la couverture n'est « pas satisfaisante, voire inexistante »², comme ont permis de le confirmer les auditions et les déplacements menés par votre rapporteur spécial.

Compte tenu du choix de faire du réseau ANTARES une extension du réseau ACROPOL de la police nationale, les territoires urbains sont les mieux couverts. Aussi, il peut être fait l'hypothèse que **les retards constatés dans le déploiement d'ANTARES sont directement liés à la persistance de « zones blanches » significatives dans les territoires ruraux.**

Pour tester cette hypothèse, il est possible de comparer la densité moyenne au sein des départements métropolitains n'ayant pas encore migré ou étant « en cours » de migration vers ANTARES avec la densité moyenne constatée au niveau national. L'écart trouvé est important (74 habitants par mètre carré, contre 117 habitants par mètre carré au niveau national)³, ce qui semble **confirmer que le moindre intérêt opérationnel d'ANTARES en zone rural joue un rôle significatif pour expliquer les difficultés et les retards dans le déploiement du réseau.**

À ce premier défi s'ajoute celui du financement de la migration, notamment depuis l'extinction du fonds d'aide à l'investissement (FAI).

2. Ce risque est renforcé par l'extinction du fonds d'aide à l'investissement (FAI), facteur important d'inégalité entre les SDIS

La migration vers ANTARES constitue un investissement important pour les SDIS, qui doivent notamment financer les postes mobiles équipant les véhicules, les postes fixes des casernes et l'adaptation technique des dispositifs radio équipant les CTA et CODIS.

De ce fait, l'État a mobilisé le fonds d'aide à l'investissement (FAI), instauré par l'article 129 de la loi de finances pour 2003 en remplacement de la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement des SDIS, afin de soutenir les SDIS ayant décidé de migrer vers ANTARES.

Les crédits du FAI consacrés à ANTARES ont ainsi représenté 22 % du total des crédits du FAI en 2007, 41 % en 2008, 66 % en 2009, 71 % en 2010 et 74 % en 2012. **Toutefois, pour des raisons budgétaires, aucune**

¹ Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

² Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

³ Source : commission des finances (d'après les enquêtes INFOSDIS et les données de l'INSEE)

autorisation d'engagement n'est inscrite en loi de finances au titre du FAI depuis 2013.

Cette extinction du FAI constitue un facteur important d'inégalité entre les SDIS.

En effet, le rythme de la migration vers ANTARES dépend fortement de l'ancienneté du réseau analogique : lorsque le réseau analogique a fait l'objet d'investissements récents, les SDIS cherchent en général à amortir dans un premier temps leur réseau, avant de basculer sur ANTARES.

La rapidité de la migration dépend également de l'existence de « zones blanches » dans certains départements, les SDIS concernés faisant le choix d'attendre un complément de couverture avant de migrer.

Du fait de l'extinction du FAI, ces deux facteurs exogènes ont créé d'importantes inégalités dans le financement du déploiement du réseau entre les SDIS.

Comparaison des coûts et des modalités de financement du déploiement d'ANTARES au sein des SDIS

(en millions d'euros)

	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type
Coût du déploiement	1,4	8,7	3,1	1,8
Crédits du FAI	0	3,5	0,6	0,7
Coût réel pour le SDIS	0,6	7,7	2,5	1,6
Taux de prise en charge par le FAI	0 %	60 %	21 %	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses à l'enquête menée par l'ANDSIS)

Ainsi, le taux de prise en charge par le FAI varie de 0 à 60 %, contribuant significativement à l'écart type particulièrement élevé constaté pour le coût du déploiement (1,8). Certains SDIS ont reçu jusqu'à 3,5 millions d'euros de crédits du FAI, tandis que d'autres n'ont bénéficié d'aucun financement.

Les SDIS situés dans les territoires mal couverts ou qui avaient récemment investi dans leur réseau analogique ont donc été injustement pénalisés par l'extinction du FAI.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, il existerait dans ce contexte un risque non négligeable que certains SDIS renoncent définitivement à la migration, ce qui pourrait les placer en situation d'isolement opérationnel.

DEUXIÈME PARTIE : UNE PRISE EN COMPTE INDISPENSABLE DES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES ET DES PISTES D'ÉCONOMIES DES SERVICES UTILISATEURS

I. UN BILAN CONTRASTÉ SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL ET FINANCIER

A. DES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT PERSISTANTES

Au-delà de la question du rythme de déploiement d'ANTARES, les auditions et les déplacements réalisés par votre rapporteur spécial ont mis en évidence **les difficultés rencontrées par les SDIS ayant terminé leur migration.**

Afin d'objectiver le constat, une enquête auprès des SDIS a été menée par l'Association nationale des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des SDIS (ANDSIS)¹.

1. Un intérêt opérationnel à relativiser

a) La persistance de « zones blanches »

Les réseaux analogiques en 80 MHz, qui devaient réglementairement couvrir 90 % du territoire, peinaient à atteindre cet objectif avec 86 % de couverture pour les réseaux opérationnels, 70,2 % pour les réseaux de commandement et 61,8 % pour les réseaux de santé soins d'urgence (SSU)².

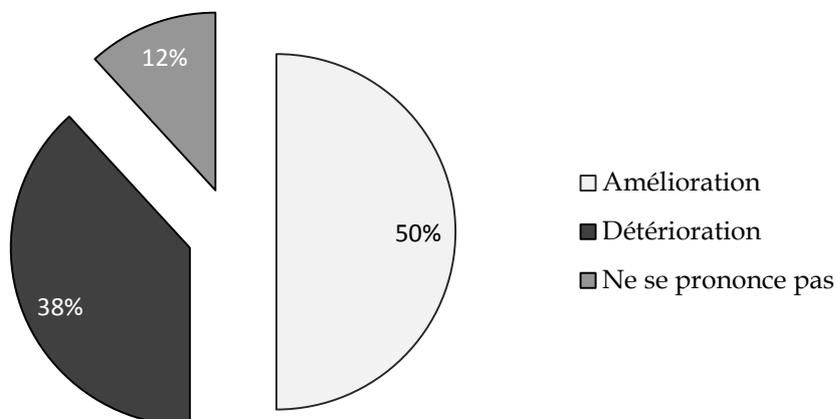
Aussi, compte tenu de la couverture surfacique atteinte par ANTARES (95 %), **la migration devrait se traduire, en théorie, par une amélioration de la couverture pour les SDIS.**

En pratique, les retours d'expérience des SDIS sont très contrastés, plus d'un SDIS sur trois ayant constaté une détérioration de la couverture à la suite de la migration vers ANTARES.

¹ Le taux de réponse est satisfaisant : 41 départements ont répondu au questionnaire adressé.

² Rapport IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, p. 29.

Évolution de la couverture à la suite de la migration vers ANTARES



Source : commission des finances (d'après les réponses à l'enquête menée par l'ANDSIS)

Ces résultats surprenants pourraient en partie être expliqués par l'impossibilité d'établir une communication radio dégradée avec ANTARES. En effet, à l'inverse de la technologie analogique, la technologie numérique obéit à la loi du « tout ou rien » et ne permet pas d'établir une communication radio dégradée mais exploitable.

Toutefois, votre rapporteur spécial s'interroge également sur la **fiabilité des données concernant la couverture surfacique atteinte par ANTARES.** Ces données, fondées sur des travaux de modélisation, sont en principe validées par des études de terrain. Toutefois, la DGSCGC indique que les véhicules de mesures et les techniciens SGAMI-DSIC sont « *fortement mobilisés par d'autres missions* »¹.

b) L'impossibilité d'utiliser ANTARES dans certaines situations

Au-delà de ce problème général lié à la persistance de « zones blanches », le moindre intérêt opérationnel d'ANTARES s'explique également par l'impossibilité d'utiliser ANTARES dans certaines situations courantes rencontrées par les SDIS.

Tout d'abord, contrairement à ce qui avait été initialement convenu, l'interopérabilité entre les départements n'a jamais été mise en œuvre. Dans la majorité des cas, l'architecture réseau ne permet pas de conserver la communication lorsqu'il y a un changement de département sans intervention de la part des services utilisateurs. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette absence

¹ Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

d'interopérabilité ne s'explique pas par des difficultés techniques mais par le coût financier induit par cette évolution du réseau.

Par ailleurs, de multiples problèmes rendent aujourd'hui impossible l'utilisation des terminaux ANTARES à bord de la flotte aérienne¹ :

- l'infrastructure ne peut nativement permettre des communications entre un aéronef et un utilisateur terrestre, comme l'a confirmé une campagne d'essais en vol menée au cours de l'année 2012 ;

- les terminaux ANTARES utilisés à bord doivent faire l'objet d'autorisations délivrées par le constructeur de l'aéronef ainsi que par la DGA et être intégrés par des prestataires agréés selon la spécification du constructeur.

Ces obstacles à l'utilisation d'ANTARES se conjuguent à une **dégradation de la maintenance.**

2. Une maintenance dégradée

Désormais, les SDIS n'interviennent plus directement sur le réseau et sont tributaires de l'intervention du SGAMI-DSIC sur les relais, notamment lorsque les batteries de secours sont déchargées.

Or cette moindre autonomie se traduirait par une baisse de la réactivité en cas de panne sur les infrastructures réseau. À titre d'illustration, un SDIS a indiqué que le temps de rétablissement est très variable et « *peut même se compter en jours* », alors même que les incidents sur le réseau sont assez fréquents (sept à huit par an).

Cette difficulté est d'autant plus préoccupante qu'**un manque de robustesse dans l'alimentation des relais radio a été constaté.** La DGSCGC indique néanmoins qu'un travail important de renouvellement des batteries de secours des sites est mené depuis 2013 afin de « *répondre à des vieillissements précoces observés sur certains sites* »².

Plus généralement, de nombreux SDIS regrettent de ne pas être suffisamment tenus informés des opérations de maintenance sur le réseau.

¹ Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

² Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

B. UN COÛT LIÉ À LA MIGRATION SOUS-ESTIMÉ

1. La migration vers ANTARES se traduit par un surcoût pour les SDIS

Pour les SDIS, le basculement vers ANTARES se traduit, en plus des coûts d'investissement liés à la migration, par des coûts de fonctionnement permanents qui peuvent s'interpréter comme un « abonnement » à l'INPT.

Le principe d'une contribution financière des services utilisateurs apparaît pleinement justifié sur le plan économique : en l'absence de l'INPT, les SDIS auraient été contraints de moderniser leurs réseaux analogiques. D'après les données recueillies par la mission IGA-IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'INPT, le coût annuel des frais de modernisation et de maintenance pour l'ensemble des SDIS se serait élevé à 20,3 millions d'euros en l'absence d'ANTARES¹.

Aussi, la Conférence nationale des services d'incendie et de secours a accepté dès 2005 le principe de la participation des services utilisateurs au fonctionnement, à la maintenance et au renouvellement de l'INPT. L'article 1^{er} de l'arrêté du 10 mai 2011 portant répartition des contributions financières des services utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions prévoit ainsi **la répartition des contributions à hauteur des deux tiers pour les services de sécurité intérieure et d'un tiers pour les services de sécurité civile et des SAMU.**

Cette clé de répartition, issue des conclusions de la mission IGA-IDSC précitée, résulte du croisement de deux critères : le nombre de terminaux (50 000 pour la police, 92 000 pour les services de secours) et le mode d'utilisation (le mode « conférence », qui caractérise la police, consomme quatre fois plus de ressources que le mode « talk group », propre aux SDIS)².

Par ailleurs, l'étroite corrélation constatée entre la population protégée, le nombre d'interventions et l'usage du réseau a conduit à **répartir les contributions des SDIS en fonction de la population au sens de la dotation globale de fonctionnement.**

¹ IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, p. 27.

² IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, p. 6.

Un tiers du coût de fonctionnement de l'INPT, d'un montant stable de 54 millions d'euros par an, est ainsi mis à la charge des services de sécurité civile et des SAMU :

- 9,75 millions d'euros à la charge des SDIS et du bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM), au *prorata* de leur population ;
- 0,9 million d'euros pour la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ;
- 6,1 millions d'euros pour la DGSCGC, dont 2,25 millions d'euros au titre de la prise en charge par l'État des SDIS non encore raccordés ;
- 1,5 million d'euros pour les SAMU.

En prenant en compte non seulement les coûts d'investissement liés au basculement vers ANTARES mais également le coût de « l'abonnement » à l'INPT pour les SDIS – et en comparant ce montant au coût annuel des frais de modernisation et de maintenance des réseaux analogiques – l'IGA et l'IDSC ont ainsi réalisé un **bilan financier global du passage vers ANTARES**.

Estimation initiale du bilan financier global du basculement vers ANTARES pour les SDIS

(en millions d'euros)

		Rénovation des réseaux analogiques	Basculement sur ANTARES	Surcoût lié au basculement
Dépenses	Amortissement	24,5 ¹	36,1 ²	
	Frais de fonctionnement ³	11,7	26,4	
Recettes et gains	Contribution du FAI		1,2	
	0,5 ETP du fait de l'utilisation du mode "status" ⁴		11,1	
Total estimé⁵		36,2	50,2	14

Note de lecture : Les calculs sont conduits avec une durée d'amortissement de huit ans.

Source : IGA-IDSC

¹ Il s'agit principalement des coûts liés aux terminaux analogiques, au remplacement des réseaux analogiques et à l'acquisition des interfaces CODIS.

² Il s'agit principalement des coûts liés aux terminaux numériques, à l'acquisition des interfaces CODIS et à l'évolution des logiciels de traitement des alertes.

³ Il s'agit non seulement des frais de fonctionnement liés à l'abonnement à l'INPT mais également des frais de fonctionnement liés à la maintenance des terminaux.

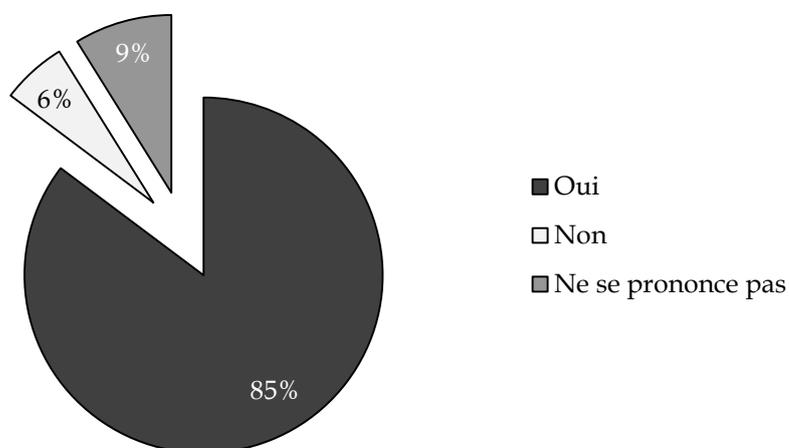
⁴ Rapport IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, annexe 11.

⁵ Rapport IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, p. 85.

D'après les calculs de la mission, le basculement se traduit pour l'ensemble des SDIS par un surcoût de 14 millions d'euros, qui doit être comparé à l'intérêt opérationnel de la technologie numérique pour les services utilisateurs¹.

L'enquête menée auprès des SDIS semble confirmer le résultat obtenu, 85 % des SDIS considérant que la migration vers ANTARES s'est traduite par un surcoût.

Existence d'un surcoût lié à la migration vers ANTARES



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses à l'enquête)

Toutefois, il apparaît que le coût global du basculement vers ANTARES pour les SDIS a été sous-estimé.

2. L'absence de prise en compte de certains coûts induits

Deux principaux facteurs expliquent l'existence d'un surcoût non anticipé pour les SDIS.

Premièrement, l'extinction du FAI, dont l'impact financier peut être calculé en croisant la contribution moyenne du FAI par SDIS et le nombre de SDIS qui ne pourront bénéficier du FAI à la suite de son extinction.

Deuxièmement, les dépenses supplémentaires liées au renouvellement des clés de chiffrement. Sur l'INPT, la confidentialité est garantie par le chiffrement des communications. Une crypto-période de deux ans a été retenue, ce qui oblige chaque SDIS à reprogrammer l'ensemble des

¹ IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, p. 85.

terminaux tous les deux ans. D'après les résultats de l'enquête menée auprès des SDIS par l'ANDSIS et les informations obtenues par votre rapporteur spécial lors des auditions et des déplacements, cette intervention mobilise en moyenne 0,5 équivalent temps plein par an dans chaque SDIS. À partir de la méthode retenue par la mission IGA-IDSC pour évaluer le gain financier lié à la moindre mobilisation des opérateurs du fait de l'utilisation du mode « status »¹, il est ainsi possible d'estimer le surcoût global, pour les SDIS, lié à la crypto-période de deux ans.

Une fois ces surcoûts non anticipés pris en compte, le bilan financier global du basculement vers ANTARES pour les SDIS est plus défavorable qu'escompté : **la migration se traduit par un surcoût minimum de 25 millions d'euros, pour une estimation initiale de 14 millions d'euros.**

Dans une situation où le moindre intérêt opérationnel du basculement vers ANTARES se conjugue à des surcoûts non anticipés, il apparaît déterminant de **concrétiser les marges de progrès qui demeurent tant sur le plan opérationnel que financier.**

II. DES MARGES DE PROGRÈS À CONCRÉTISER

A. MAXIMISER L'INTÉRÊT OPÉRATIONNEL D'ANTARES

1. Achever les efforts en cours visant à optimiser le réseau et la maintenance

L'extension du réseau existant de la police nationale, qui a représenté un coût de 90 millions d'euros pour l'État, a été achevée dès 2010.

Toutefois, compte tenu de la persistance de nombreuses « zones blanches », **l'État réalise depuis 2012 des travaux visant à améliorer la couverture d'ANTARES.**

Entre 2012 et 2016, le montant des travaux programmés s'élève à 28,85 million d'euros, financés par le programme « Sécurité civile ».

¹ Voir le 2 du I de la première partie du présent rapport.

Crédits consacrés à l'optimisation de la couverture d'ANTARES

(en millions d'euros)

	Programmés	Consommés	Prévus
2012	4	3,3	
2013	4	2,21	
2014	5,4	7,475	
2015	8,35		
2016	7,1		8,045
Total	28,85	5,51	23,34

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses de la DGSCGC au questionnaire)

Ces efforts visant à optimiser la couverture d'ANTARES doivent être soulignés, dans un contexte budgétaire contraint. Conformément aux prévisions initiales, le réseau ANTARES devrait être achevé en métropole en 2017, pour un coût total de 118,85 millions.

Votre rapporteur spécial restera toutefois vigilant concernant le rythme de consommation des crédits, le programme 161 « Sécurité civile » étant marqué depuis plusieurs années par une sous-exécution chronique des dépenses d'investissement à l'origine de multiples retards pour les grands projets du ministère¹.

S'agissant de l'optimisation de la couverture du réseau ANTARES, la surconsommation enregistrée au titre de l'exercice 2014 (2,075 millions d'euros) a néanmoins permis de compenser 83 % de la sous-consommation observée en 2012 et 2013 (2,49 millions d'euros).

Recommandation n° 1 : poursuivre les investissements en cours visant à optimiser la couverture du réseau ANTARES afin de limiter le phénomène des « zones blanches » et de faciliter l'achèvement de la migration des SDIS.

S'agissant de la maintenance, un système de conventionnement entre les utilisateurs de l'INPT et les SGAMI-DSIC est en cours de mise en place. Une convention type a été élaborée à la suite des expérimentations menées dans cinq départements et validée par le comité de pilotage de l'INPT.

Votre rapporteur spécial regrette la mise en œuvre très tardive de ces conventions, qui doivent notamment permettre de définir les sites à rétablir en priorité en cas de coupure.

¹ Voir sur ce point les remarques de votre rapporteur spécial dans le rapport n° 604 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014, p. 424.

Afin de sensibiliser le ministère au caractère prioritaire du rétablissement du réseau ANTARES en cas de coupure, **la généralisation des conventions avec les SGAMI-DSIC pourrait s'accompagner de la mise en place d'un nouvel indicateur de performance relatif à la maintenance**, associé à deux indicateurs mesurant le taux de pannes et le délai médian de rétablissement.

Une telle évolution semble d'autant plus souhaitable qu'un indicateur a d'ores et déjà été défini en interne par le ministère pour traduire le taux de disponibilité du réseau, par département et par zone¹.

Recommandation n° 2 : généraliser les conventions de maintenance entre les SDIS et les SGAMI-DSIC afin d'assurer le secours des relais dans les meilleurs délais.

Recommandation n° 3 : mettre en place un nouvel indicateur de performance relatif à la maintenance, associé à deux indicateurs mesurant le taux de pannes et le délai médian de rétablissement, afin de sensibiliser le ministère au caractère prioritaire du rétablissement du réseau ANTARES en cas de coupure.

Enfin, il faut se réjouir qu'une solution technique ait été trouvée pour l'équipement de la flotte aérienne en terminaux ANTARES, problématique qui a fait l'objet d'un groupe de travail conjoint entre le ST(SI)², la DGSCGC et la Gendarmerie nationale en 2014. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit ainsi 0,65 million d'euros en crédits de paiement et 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement pour l'équipement de la flotte en radios compatibles avec le système ANTARES.

L'achèvement des efforts en cours pour optimiser la couverture et la maintenance doit toutefois **s'accompagner d'une réflexion sur la sous-utilisation du réseau par les services.**

2. Inciter les services utilisateurs à exploiter au mieux les possibilités offertes par ANTARES

Votre rapporteur spécial tient à souligner le **paradoxe** qui consiste à **s'équiper de radios numériques interopérables tout en ne mobilisant pas les possibilités offertes par cette technologie.**

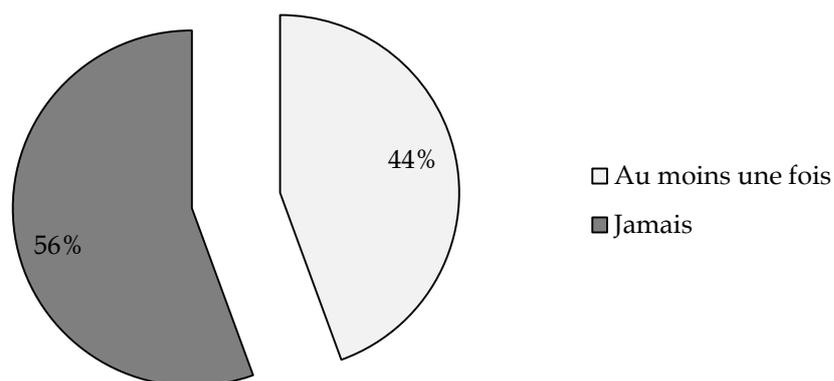
Deux exemples sont à cet égard particulièrement surprenants.

Tout d'abord, votre rapporteur spécial a pu constater lors de ses auditions et de ses déplacements que **la conférence interservices n'est pas ou peu utilisée.**

¹ Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

Ce point a fait l'objet d'une question spécifique dans le cadre de l'enquête menée par l'ANDSIS.

Utilisation de la conférence interservices depuis la migration vers ANTARES



Source : commission des finances (d'après les réponses à l'enquête menée par l'ANDSIS)

Ainsi, plus d'un SDIS sur deux n'a jamais utilisé la conférence interservices depuis la migration vers ANTARES, soulignant l'importance de sensibiliser l'autorité préfectorale aux avantages opérationnels liés à cette fonction.

Recommandation n° 4 : sensibiliser l'autorité préfectorale à la nécessité d'encourager l'utilisation de la conférence interservices afin de tirer parti des possibilités offertes par ANTARES en matière d'interopérabilité.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à souligner la nécessité de renforcer les liens entre les SDIS et les SAMU.

En effet, comme l'a rappelé un rapport récent de l'IGAS et de l'IGA, **les calendriers de migration des SDIS et SAMU restent insuffisamment coordonnés¹.**

Surtout, certains SAMU qui sont déjà raccordés à ANTARES ne souhaitent pas transmettre des bilans concernant les patients par ce biais et préfèrent continuer à utiliser le téléphone portable.

¹ Rapport IGAS-IGA sur l'évaluation de l'application du référentiel d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence, juin 2014, p. 35.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, cette difficulté s'explique notamment par la **faiblesse des effectifs dédiés au traitement des bilans**. En cas d'utilisation systématique d'ANTARES, tous les bilans sont transmis à l'opérateur du SAMU. À l'inverse, lorsque le téléphone portable est mobilisé, les SDIS sont contraints d'effectuer un tri et de transmettre prioritairement les cas les plus graves.

Là encore, **des solutions doivent être trouvées pour permettre aux utilisateurs de mobiliser les fonctions offertes par la technologie numérique**. Un premier pas a été réalisé en juin 2015 avec la publication d'une circulaire commune pour améliorer la coordination entre sapeurs-pompiers et SAMU¹, qui précise notamment que « *la transmission du bilan des sapeurs-pompiers utilise préférentiellement le réseau SSU via ANTARES ou le téléphone par des lignes dédiées* ».

Afin d'éviter une dégradation de la qualité de réponse, une première étape pourrait consister à transmettre tous les bilans simples par radio, tout en continuant à utiliser le téléphone pour les prises en charge complexes et les urgences vitales.

À terme, l'objectif doit toutefois être de transmettre systématiquement la totalité des bilans par le biais des terminaux ANTARES.

Recommandation n° 5 : coordonner les calendriers de migration des SDIS et des SAMU.

Recommandation n° 6 : sensibiliser les ARS à la nécessité de renforcer les effectifs dédiés au traitement des bilans afin de rendre possible leur transmission systématique par le biais d'ANTARES.

3. Adapter la gouvernance pour mieux prendre en compte les besoins des services utilisateurs

La somme des difficultés rencontrées par les utilisateurs témoigne d'un **pilotage défaillant**.

La gouvernance du réseau repose actuellement au plan décisionnel sur le **comité de pilotage** prévu par l'article 11 du décret n° 2006-106 du 3 février 2006, qui intègre les représentants des utilisateurs et est chargé de déterminer « *les orientations relatives au déploiement des réseaux, à leur fonctionnement et à leurs évolutions* ».

¹ Circulaire interministérielle n° DGOS/R2/DGSCGC/2015/190 du 5 juin 2015 relative à l'application de l'arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente.

L'article 11 dispose néanmoins que « *le ministre de l'intérieur est le coordonnateur national de l'INPT et est garant de sa cohérence d'ensemble* ».

Les membres du comité de pilotage

La composition du comité de pilotage de l'infrastructure nationale partageable des transmissions est déterminée par l'article 2 de l'arrêté du 24 février 2009 précité.

Les membres du comité de pilotage représentant les ministères concernés sont :

- le secrétaire général du ministère de l'intérieur ;
- le directeur général de l'offre de soins ;
- le directeur général des systèmes d'information et de communication.

Les membres du comité de pilotage représentant les services utilisateurs sont :

- un élu représentant les conseils départementaux ;
- un élu représentant les services départementaux d'incendie et de secours ;
- le directeur général de la police nationale ;
- le directeur général de la gendarmerie nationale ;
- le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises ;
- le préfet de police, préfet de la zone de défense de Paris ;
- le directeur de l'administration pénitentiaire ;
- le délégué général à l'outre-mer ;

Le président du comité de pilotage est le secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Cette gouvernance présente **deux principales limites** :

- **le comité de pilotage se contente souvent d'avaliser ce qui a été décidé par les services techniques**, alors même que les utilisateurs qui ne relèvent pas du ministère de l'intérieur sont peu associés aux travaux réalisés en amont, ce qui génère des frustrations ;

- **l'administration centrale est « coupée » des utilisateurs finaux du programme** : aucun mécanisme n'est actuellement prévu pour recueillir les besoins, les difficultés et les pistes d'amélioration des utilisateurs finaux, contrairement à ce que souhaiteraient les sapeurs-pompiers rencontrés.

Aussi, la maximisation de l'intérêt opérationnel d'ANTARES suppose la mise en œuvre d'une **réforme de la gouvernance du programme visant à renforcer la place des autres ministères et des utilisateurs finaux**.

Recommandation n° 7 : adapter la gouvernance de l'INPT afin de mieux associer les représentants des utilisateurs aux travaux techniques réalisés en amont du comité de pilotage.

Recommandation n° 8 : mettre en place un comité des utilisateurs de l'INPT afin de faire état des besoins, des attentes et des propositions d'amélioration des utilisateurs au comité de pilotage.

Recommandation n° 9 : mettre en place un outil participatif numérique permettant le recueil des commentaires et des pistes d'amélioration des utilisateurs finaux de l'INPT afin d'alimenter le comité des utilisateurs.

Dans une situation où le moindre intérêt opérationnel du basculement vers ANTARES se conjugue à des surcoûts non anticipés, il apparaît également déterminant de **concrétiser les marges de progrès qui demeurent sur le plan budgétaire.**

B. CONCRÉTISER LES PISTES D'ÉCONOMIES

1. Mobiliser les ressources internes des SDIS en matière de maintien en condition opérationnelle, en contrepartie d'une modulation de leur contribution

Lors de ce contrôle, votre rapporteur spécial a pu constater que **les SDIS souhaiteraient pouvoir être associés au maintien en condition opérationnelle du réseau.**

En effet, les SDIS disposent de nombreuses ressources internes qui pourraient être mobilisées rapidement en cas de difficulté. À titre d'exemple, en cas de coupure sur un site, le concours d'un groupe électrogène de secours du SDIS pourrait être sollicité, plutôt que d'attendre l'intervention d'un technicien du SGAMI-DSIC, dont les délais d'intervention peuvent être particulièrement élevés.

En la matière, recourir aux ressources internes des SDIS permettrait non seulement d'améliorer la maintenance mais aussi de **réduire les dépenses des SDIS, qui pourraient déduire ces prestations de leur contribution aux frais de fonctionnement annuels du réseau.**

Recommandation n° 10 : mobiliser les ressources internes des SDIS en matière de maintien en condition opérationnelle, en contrepartie d'une modulation de leur contribution, afin de favoriser les économies d'échelle.

2. Développer une politique volontariste visant à faciliter l'accès au réseau à de nouveaux entrants

Une deuxième piste consiste à **faciliter l'accès à l'INPT à de nouveaux entrants** afin de réduire les coûts de fonctionnement des utilisateurs « historiques ».

En effet, **lorsqu'un nouvel utilisateur rejoint le réseau, il est redevable d'une contribution qui varie selon le nombre de terminaux et le niveau de service offert** (voix uniquement ou voix et données) entre 50 euros et 150 euros par an et par terminal.

Cette contribution est déduite des contributions versées par les utilisateurs « historiques » que sont les forces de police et de secours.

De nombreux utilisateurs ont déjà fait le choix de rejoindre l'INPT¹, après accord du comité de pilotage.

Il s'agit notamment :

- de la gendarmerie mobile (1 850 terminaux) ;
- des autorités préfectorales (800 terminaux) ;
- du ministère de la défense (1 500 terminaux) ;
- de l'administration pénitentiaire (125 terminaux) ;
- des douanes.

Il peut toutefois être noté que certains utilisateurs dont il avait initialement été envisagé qu'ils rejoignent l'INPT n'en sont aujourd'hui toujours pas utilisateurs. Dans son rapport, la mission IGA-IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'INPT avait par exemple recommandé d'entamer des négociations avec les polices municipales, les services routiers voire les sociétés d'autoroute².

À cet égard, la démarche pro-active adoptée par le ministère depuis les attentats de janvier 2015 devra être poursuivie.

Recommandation n° 11 : développer une politique volontariste visant à faciliter l'accès au réseau à de nouveaux entrants afin de réduire les coûts de fonctionnement des primo-accédants.

¹ Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

² Rapport IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, précité, p. 52.

3. Systématiser les démarches de mutualisation et alléger les contraintes pesant sur les SDIS

Une troisième piste consiste à systématiser les démarches de mutualisation et alléger les contraintes pesant sur les SDIS.

S'agissant de l'achat des équipements par les SDIS, il est particulièrement regrettable qu'aucun mécanisme de mutualisation ambitieux n'ait été mis en place. L'article 8 du code des marchés publics prévoit pourtant la possibilité de groupements de commandes constitués de services de l'État, de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux. Le recours à une centrale d'achat aurait également pu être envisagé.

Si la DGSCGC a indiqué qu'une « *approche avec l'Union des groupements d'achat public (UGAP) a été tentée mais n'a pu aboutir, l'UGAP n'ayant pas souhaité donner suite* », **de nombreux acteurs rencontrés ont regretté le défaut de pilotage de la DGSCGC pour les marchés complémentaires.**

Par ailleurs, ce constat **confirme les observations de notre ancien collègue François Trucy** dans son rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile, qui relève que **les initiatives en matière de mutualisation restent trop dispersées et ponctuelles au sein des SDIS¹.**

Recommandation n° 12 : systématiser les démarches de mutualisation entre les services utilisateurs afin de permettre des économies d'échelle.

Par ailleurs, il semble nécessaire **d'alléger les contraintes liées à la crypto-période**, dont nous avons vu qu'elle présente des enjeux financiers non négligeables pour les SDIS.

Sollicitée sur ce point, la DGSCGC a indiqué qu'il « *pourrait être envisagé une 'mise à la clef' par des moyens ne nécessitant pas une intervention de techniciens sur chaque site* » mais que l'industriel n'a « *pour le moment pas de solution 'sur étagère' répondant à cette problématique* », dans un contexte où il « *n'existe pas de demande de développement en ce sens de la part de l'opérateur* ».

Compte tenu des enjeux financiers, un **groupe de travail** regroupant les services utilisateurs, l'opérateur et l'industriel pourrait être institué afin d'explorer les allègements qui pourraient être mis en place sans porter atteinte à la sécurité et à la confidentialité du réseau.

¹ Rapport d'information n° 165 (2013-2014) de M. François Trucy sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2013.

Recommandation n° 13 : alléger les contraintes liées à la crypto-période, en coopération avec l'industriel, afin de limiter son impact budgétaire pour les SDIS.

TROISIÈME PARTIE : UN AVENIR INCERTAIN, ENTRE MODERNISATION ET SAUT TECHNOLOGIQUE

I. UNE MODERNISATION TECHNOLOGIQUE INDISPENSABLE À COURT-TERME DONT L'IMPACT SUR LES SERVICES UTILISATEURS RESTE À DÉTERMINER

A. UNE MODERNISATION INÉVITABLE DU RÉSEAU QUI PEUT ÊTRE SOURCE D'ÉCONOMIES ET DE COHÉRENCE

1. Une modernisation qui répond à l'obsolescence programmée de certains éléments du réseau

À court-terme, la modernisation de l'INPT est impérative, compte tenu de l'obsolescence programmée de certains de ses éléments.

En effet, le cœur du réseau repose actuellement sur le protocole *Time division multiplexing* (TDM), technologie ancienne qui ne sera bientôt plus supportée par Airbus Group¹. La migration de l'INPT vers la technologie *Internet protocol* (IP) est donc indispensable. À titre de comparaison, la Gendarmerie nationale a achevé la migration de RUBIS vers la technologie IP dès 2009.

Par ailleurs, l'INPT repose encore à 60 % sur des liaisons louées à l'opérateur Orange pour interconnecter ses sites. Or d'après les informations recueillies lors des auditions, ce service onéreux (17 millions d'euros environ par an en crédits de fonctionnement) n'est « *ni garanti dans le temps* », compte tenu de son caractère obsolète, « *ni dans sa tarification* », avec un risque de hausse du coût de la location de l'ordre de 15 à 20 % d'ici cinq ans.

Cette modernisation imposée pourrait toutefois être source d'économies et de cohérence pour les réseaux du ministère.

2. Une modernisation qui peut être source d'économies et de cohérence

Pour le ministère de l'intérieur, cette modernisation devrait ouvrir la voie à une mutualisation des liaisons de ses deux réseaux (INPT et RUBIS).

En effet, l'interconnexion entre les différents sites de l'INPT ne sera plus assurée par des liaisons louées mais par faisceaux hertziens (FH).

¹ D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, la technologie ne serait plus supportée à partir de 2018-2020.

Or le ST(SI)² a achevé en 2014, pour le réseau RUBIS, le déploiement de 750 liaisons FH, pour un coût d'environ 23 millions d'euros. La modernisation de l'INPT devrait ainsi permettre de **faire converger les réseaux FH de RUBIS et de l'INPT**.

D'après les évaluations transmises à votre rapporteur spécial par le ministère, le retour sur investissement estimé par rapport à une solution reposant sur des liaisons louées est de seulement trois ans. La convergence FH des réseaux RUBIS et INPT permettrait en outre d'améliorer la sécurité du réseau, de diminuer le nombre de sites et d'optimiser le support matériel et logiciel des équipements du ministère.

À terme, la mutualisation des faisceaux hertziens devrait ainsi permettre une économie de fonctionnement annuelle d'environ huit millions d'euros. Elle constitue également un préalable indispensable à un éventuel rapprochement des deux réseaux.

B. L'IMPACT DE CETTE MODERNISATION SUR LES SERVICES UTILISATEURS N'A PAS ÉTÉ SUFFISAMMENT ANTICIPÉ

1. Une modernisation qui bouleverse l'économie initiale du projet ANTARES et augmente sa durée

L'année 2015 marque le début du chantier de modernisation de l'INPT, qui devrait s'échelonner sur six ans.

Sur le volet FH, le déploiement a débuté dans un département pilote (Côtes d'Armor) au premier trimestre 2015 et se poursuit depuis au rythme d'un département par mois. Sur le volet IP, le déploiement a également débuté au premier trimestre 2015 dans les Côtes d'Armor et se poursuit désormais au rythme d'un département tous les deux mois.

Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2016, cette modernisation du réseau *« bouleverse l'économie initiale du projet ANTARES et augmente sa durée »*¹.

D'après les documents budgétaires, la modernisation va mobiliser « plus de 150 millions d'euros sur 6 ans ». À ce titre, 111 millions d'euros ont déjà été budgétés dans le cadre du présent triennal, pour une participation du programme 161 « Sécurité civile » de 37 millions d'euros.

¹ *Projet de loi de finances pour 2016, Projet annuel de performances du programme 161 « Sécurité civile », p. 25.*

Évolution du coût et de la durée du projet ANTARES pour le programme « Sécurité civile »

(en millions d'euros, en mois)

	Prévue initialement	Actualisée	Écart
Coût total	118,6	155,8	31,4 %
Durée totale	120	168	40 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En réalité, le coût des travaux de modernisation pourrait être supérieur, en fonction notamment du périmètre géographique retenu (avec ou sans l'Île-de-France), qui fera l'objet d'une étude spécifique en 2016.

Coût estimatif de la modernisation des différents éléments du réseau selon le périmètre retenu

(en millions d'euros)

	Coût estimatif	Coût potentiel pour les acteurs de la sécurité civile
Faisceaux hertziens	45	15
Technologie IP	Entre 100 et 170	Entre 33 et 56
Total	Entre 145 et 215	Entre 48 et 71

Note de lecture : le coût varie selon le périmètre géographique concerné (avec ou sans l'Île-de-France). Le coût potentiel pour la sécurité civile est calculé à partir de la clé de répartition actuelle pour les coûts de fonctionnement de l'INPT et le financement des premiers travaux de modernisation, soit deux tiers pour la sécurité intérieure et un tiers la sécurité civile.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les informations transmises par le (ST(SI)2)

Cette modernisation de l'INPT, compte tenu de son coût, pose la question de la participation éventuelle des services utilisateurs.

2. La question du financement de cette modernisation par les services utilisateurs n'est pas réglée

À l'occasion des auditions et de ses déplacements, votre rapporteur spécial a pu constater que tant les SDIS que les SAMU ignorent très largement la nature des dépenses intégrées dans les coûts de fonctionnement de l'INPT.

L'annexe 6 du rapport de la mission IGA-IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'INPT dresse un récapitulatif de ces dépenses¹.

¹ Rapport IGA / IDSC sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'infrastructure nationale partageable des transmissions, juillet 2010, p. 79.

Les dépenses de fonctionnement couvrent principalement les dépenses de MCO *stricto sensu* :

- maintenance système ;
- liaisons louées ;
- maintenance de l'environnement technique ;
- maintenance et location des points hauts ;
- maintenance des faisceaux hertziens ;
- énergie.

D'autres dépenses de fonctionnement sont également couvertes :

- changement de version logicielle ;
- démontage et remontage de sites ;
- évolutions mineures des sites (augmentation ponctuelle de capacité et ajout d'une cellule radio notamment) ;
- servitudes radioélectriques ;
- enregistrement des fréquences ;
- véhicules de mesure et outils d'analyse ;
- protection contre les rayonnements électromagnétiques ;
- outils d'ingénierie ;
- système d'information de l'INPT ;
- études diverses ;
- formation ;
- dépenses exceptionnelles liées à des événements (ex : G20) ;
- amélioration de la sécurisation en énergie.

À l'inverse, ne rentrent pas dans les dépenses de fonctionnement :

- les évolutions importantes du réseau ;
- les investissements (ex : nouveau site radio ou augmentation de capacité) ;
- les dépenses liées à l'accueil d'un nouvel utilisateur.

Compte tenu de cette répartition, il semble évident que les services utilisateurs seront sollicités pour financer une partie de la modernisation en cours du réseau.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, un **rapport demandé aux corps d'inspection** devrait prochainement aborder ce

sujet, qui sera discuté dans le cadre du **comité des financeurs** mis en place en 2015¹.

Pourtant, les services utilisateurs rencontrés à l'occasion de cette mission de contrôle ignorent pour la plupart qu'ils pourraient prochainement être mis à contribution. En effet, les premiers travaux font l'objet d'un financement spécial sur trois ans répartis à hauteur des deux tiers pour la police nationale et d'un tiers pour la DGSCGC.

Si une participation financière devait être demandée aux utilisateurs, votre rapporteur spécial estime indispensable :

- **de tenir compte du critère de l'ancienneté sur le réseau**, afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants tels que les SDIS ;
- **d'augmenter à due proportion le coût par terminal** facturé aux utilisateurs hors forces de police et de secours.
- **de déduire l'économie de fonctionnement** annuelle engendrée par la convergence des liaisons par faisceaux hertziens.

Recommandation n° 14 : tenir compte de la situation de chaque utilisateur et de la baisse des coûts de fonctionnement attendue de la convergence des liaisons par faisceaux hertziens pour définir la contribution des services utilisateur aux frais supplémentaires liés à la modernisation de l'INPT afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants (SDIS et SAMU).

II. LE SAUT TECHNOLOGIQUE VERS LE *LONG TERM EVOLUTION* (LTE) NE PEUT ÊTRE SOUTENABLE QUE S'IL S'ACCOMPAGNE D'UNE STRATÉGIE ADAPTÉE VIS-À-VIS DES OPÉRATEURS D'IMPORTANCE VITALE

A. UN SAUT TECHNOLOGIQUE ATTENDU À L'HORIZON 2030

1. Le passage vers le LTE permettrait de répondre aux besoins de transmissions de données du « sapeur-pompier du futur »

La technologie TETRAPOL sur laquelle repose actuellement ANTARES ne permet pas de transmettre des fichiers volumineux – images non compressées, vidéos – car le débit offert est limité à environ 2 kilobits par seconde et par canal².

¹ Ce comité, mis en place par le ministre de l'intérieur, associe au niveau national les présidents de l'ADF et de l'AMF. Cf. discours de Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, au 122^e Congrès national des sapeurs-pompiers de France, Agen, 26 septembre 2015.

² Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

À l'inverse, le marché des services mobiles a entamé une évolution progressive vers le haut débit avec **l'introduction dès le début des années 2000 des technologies *Global system for mobile communication* (GPRS) puis *Enhanced data rates for GSM evolution* (EDGE)**, qui permettent d'atteindre des débits allant jusqu'à une centaine de kilobits par seconde¹.

Par la suite, les **réseaux de troisième génération ou « 3G »**, lancés à la fin des années 2000, ont permis d'offrir un débit pouvant atteindre 42 mégabits par seconde, pour les technologies à double porteuse².

Plus récemment, le développement des **réseaux de quatrième génération ou « 4G »**, fondés sur la technologie *Long term evolution* (LTE), a ouvert la voie à de nouveaux usages mobiles en offrant aux utilisateurs des **débits compris entre plusieurs dizaines et une centaine de mégabits par seconde**.

Ainsi, un fossé grandissant s'est creusé entre les réseaux mobiles commerciaux et le réseau régalién des forces de sécurité. Un sapeur-pompier ne peut aujourd'hui transmettre des photos - et encore moins des vidéos - depuis un terminal ANTARES, alors même que son *smartphone* lui offre depuis bien longtemps cette possibilité.

Ces fonctions pourraient pourtant jouer un rôle décisif lors des interventions du « sapeur-pompier du futur », dont les contours restent à tracer. À titre d'exemple, de nouveaux équipements actuellement en développement pourraient permettre, en cours d'intervention, de transmettre automatiquement au poste de commandement des informations sur l'état de santé et l'environnement des pompiers³.

Pour l'État, l'introduction de nouveaux services à très haut débit à destination des forces de sécurité est donc devenue un objectif stratégique, qui nécessite au préalable la migration de l'INPT vers une technologie très haut débit.

2. L'attribution d'une partie de la bande de fréquences 700 MHz permet d'envisager un saut technologique à l'horizon 2030

Dans cette perspective, **l'attribution de la bande de fréquence 700 MHz est décisive pour les réseaux régaliens de sécurité**, en raison de ses caractéristiques physiques de propagation et de pénétration.

En effet, comme l'ont récemment rappelé les professionnels du secteur dans le cadre d'une consultation menée par l'ARCEP, les fréquences

¹ Les actes de l'ARCEP, *Revue stratégique du spectre pour le très haut débit mobile, Consultation publique, décembre 2014, p. 6.*

² Les actes de l'ARCEP, *Revue stratégique du spectre pour le très haut débit mobile, précité, p. 12.*

³ Pour une description de certains projets en cours de développement, voir par exemple : IEEE, Theresa Chong, *Futuristic Firefighter Suit Has Sensors, Head-up Display*, 19 septembre 2014.

basses « *facilitent la couverture à l'intérieur des bâtiments* » et sont particulièrement adaptées à la « *couverture des zones les moins denses à des coûts raisonnables* », en permettant de limiter le nombre de sites nécessaires aux besoins de trafic¹.

Pour ces raisons, la bande 700 MHz, utilisée jusqu'à présent pour la radiodiffusion de services de télévision (TNT), est particulièrement recherchée par les opérateurs mobiles. En conséquence, l'État aurait pu être tenté de maximiser les recettes exceptionnelles liées à la réallocation de cette bande de fréquence, au détriment des forces de sécurité.

Aussi, votre rapporteur spécial tient à saluer l'arbitrage rendu par le Premier ministre le 27 janvier 2015, qui a décidé d'attribuer un reliquat de la bande 700 MHz aux réseaux régaliens de sécurité².

Compte tenu du calendrier prévu pour la libération de la bande, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2019, les forces de sécurité devraient pouvoir disposer du plein usage de ces fréquences à l'horizon 2020.

D'après les réponses transmises à votre rapporteur spécial par la DGSCGC, **la migration vers la technologie LTE « devrait ainsi être franchie entre 2025 et 2030 »³.**

B. LA NÉCESSITÉ D'ASSOCIER LES OPÉRATEURS D'IMPORTANCE VITALE POUR TROUVER UN SEUIL DE RENTABILITÉ

Compte tenu de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques, qui concerne tant les SDIS⁴ que le programme « Sécurité civile », votre rapporteur spécial s'associe pleinement à l'Assemblée des départements de France (ADF), qui estime dans une contribution écrite remise dans le cadre de ce contrôle que « *le passage à un nouveau système radio ne pourra pas se faire dans les mêmes conditions financières que pour ANTARES* »⁵.

Aussi, il semble nécessaire de mener dès à présent une politique proactive vis-à-vis des opérateurs d'importance vitale⁶, qui pourraient être associés au nouveau réseau en contrepartie d'un abonnement permettant de financer une partie des coûts de déploiement et de maintenance.

¹ Les actes de l'ARCEP, *Revue stratégique du spectre pour le très haut débit mobile, Synthèse de la consultation publique, février 2015, p. 7.*

² AEF Dépêche n° 498656, 20 avril 2015.

³ Source : réponses de la DGSCGC au questionnaire.

⁴ Cf. Mathieu Lamotte, Stéphane Masse et Thierry Ledunois, « Les SDIS, bons élèves de la maîtrise de la dépense publique ? », *La Lettre du Financier Territorial*, n° 299, mai 2015.

⁵ Source : contribution écrite de l'ADF.

⁶ Ces opérateurs exercent les activités d'importance vitale définies comme « essentielles et difficilement substituables ou remplaçables, concourant à un même objectif ou visant à produire et à distribuer des biens ou des services indispensables » par le décret n° 2006-212 du 23 février 2006 relatif à la sécurité des activités d'importance vitale. D'après l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), 218 opérateurs sont concernés, la liste complète étant toutefois protégée au titre du secret de la défense nationale.

Les besoins de ces utilisateurs sont en effet plus proches des réseaux de sécurité que de ceux du grand public. Dans une synthèse d'une consultation récemment menée sur le très haut débit mobile, l'ARCEP souligne ainsi une « *préférence marquée* » des principaux acteurs concernés¹ pour un réseau dédié aux usages liés à la sécurité plutôt que « *l'inclusion de ces usages sur les réseaux des opérateurs mobiles* », certains avançant déjà des scénarii de mutualisation².

Cette recherche d'un **modèle de fréquences partagées** nécessitera toutefois, au préalable, l'établissement de **règles claires concernant la priorité** accordée aux différents utilisateurs ainsi qu'un important **travail d'identification des besoins** et de **synchronisation des calendriers** de migration.

Ce dernier aspect est d'autant plus important que plusieurs acteurs majeurs ont commencé des expérimentations, voire annoncé des impératifs précis de calendrier. S'agissant de la migration vers la technologie LTE, Hub One – société du groupe Aéroports de Paris – et Groupe EDF ont par exemple indiqué être contraints par un « *impératif daté aux alentours de 2017* »³. En 2014, Hub One a d'ailleurs mené une expérimentation sur la 4G en conditions réelles à l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, sur la base de licences provisoires en 400 MHz et 700 MHz⁴.

Dans ce contexte, l'IGA et le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) ont été chargés par lettres de mission du 16 décembre 2014 et du 31 mars 2015 de remettre un **rapport sur les modèles économiques et de gouvernance** envisageables pour le réseau radio du futur.

En parallèle, un **appel à compétences** a été lancé par le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), le ministère de l'intérieur souhaitant « *être éclairé dans ses choix pour la mise en œuvre* » d'un réseau radio régalien haut débit⁵.

Recommandation n° 15 : dans la perspective du saut technologique vers la 4G, mettre en place une gouvernance adaptée afin d'assurer un suivi des expérimentations en cours et de recueillir les besoins des utilisateurs potentiels.

¹ AGURRE, Groupe EDF, Hub One, Sequans Communications, TDF.

² Cf. *Les actes de l'ARCEP, Revue stratégique du spectre pour le très haut débit mobile, Synthèse de la consultation publique, précité, p. 14.*

³ *Les actes de l'ARCEP, Revue stratégique du spectre pour le très haut débit mobile, Synthèse de la consultation publique, précité, p. 14.*

⁴ Cf. Hub One, Livre blanc « 4G critique et professionnelle. Vers le haut débit mobile. », 2014.

⁵ Référence du marché : 1678981.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 février 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « ANTARES » (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours).

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Dix ans après l'adoption de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, votre commission a décidé de me confier **une mission de contrôle sur le programme ANTARES, qui vise à mettre en place un réseau radio numérique pour les services de secours.**

Avant de vous présenter les conclusions de ce contrôle, permettez-moi tout d'abord un bref rappel concernant le contexte de mise en œuvre du programme.

Dès les années 1980, l'État français a engagé un vaste projet de développement des moyens de communication de ses forces de sécurité.

Le réseau RUBIS de la gendarmerie nationale, mis en place en 1993, constitue à l'époque une première mondiale.

Par la suite, **le programme ACROPOL, lancé en 1995 et achevé en 2007, a permis la mise en place d'un réseau numérique sécurisé à disposition des forces de la police nationale.**

À l'inverse, les réseaux des sapeurs-pompiers reposaient encore, avant la mise en œuvre du programme ANTARES, sur des technologies analogiques.

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le passage au numérique des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) est alors apparu indispensable pour permettre aux forces de sécurité et de secours d'intervenir de manière concertée et sécurisée, tout en offrant aux SDIS de nouveaux services de voix et de données adaptés à leurs besoins. Avec ANTARES, il est par exemple possible de géolocaliser les sapeurs-pompiers.

Dans cette perspective, le programme ANTARES consiste principalement à étendre dans les zones rurales le réseau numérique de la police nationale, désormais mutualisé entre les deux forces. **Il doit être souligné que de nombreux acteurs regrettent vivement ce choix initial et estiment qu'il aurait été préférable de faire d'ANTARES une extension du réseau RUBIS de la gendarmerie, dont les périmètres d'intervention et les besoins en couverture semblent plus proches de ceux des SDIS. On rappellera qu'à l'époque, la gendarmerie nationale et la sécurité civile ne relevaient même pas du même ministère...**

S'agissant du **financement du réseau, il est partagé entre l'État et les services utilisateurs**. Pour le programme « Sécurité civile », le coût prévisionnel d'ANTARES est estimé à 120 millions d'euros. Pour les SDIS, le coût du déploiement est généralement compris entre 2 et 5 millions d'euros.

Compte tenu de ces enjeux, j'ai fait le choix d'ordonner ce contrôle budgétaire autour de trois grandes questions. Tout d'abord, le déploiement du programme au sein des SDIS a-t-il été satisfaisant ? Rétrospectivement, le coût du passage au numérique est-il réellement compensé par l'intérêt opérationnel de cette technologie ? Enfin, quel est l'avenir d'ANTARES, dans un contexte marqué par le passage à la 4G des réseaux commerciaux ?

Pour objectiver les constats, j'ai pu m'appuyer sur une enquête réalisée auprès des SDIS par l'Association nationale des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des SDIS (ANDSIS), que je tiens ici à remercier vivement.

S'agissant du déploiement, si le taux d'adhésion à ANTARES est globalement conforme aux objectifs, les nombreux cas de report et de retard témoignent des difficultés importantes rencontrées par les services utilisateurs.

Ces difficultés sont principalement de deux ordres. Premièrement, d'importantes « zones blanches » ne sont toujours pas couvertes, notamment dans les territoires ruraux. Deuxièmement, depuis 2013, les SDIS ne peuvent plus bénéficier du fonds d'aide à l'investissement (FAI), qui permettait à l'État d'aider financièrement les SDIS à basculer vers ANTARES.

Ces deux facteurs rendent aujourd'hui incertain l'achèvement de la migration et sont générateurs d'importantes inégalités. **Ainsi, le taux de prise en charge de la migration par l'État via le FAI varie de 0 % à 60 % selon les SDIS**. Certains SDIS ont reçu jusqu'à 3,5 millions d'euros de crédits du FAI, tandis que d'autres n'ont bénéficié d'aucun financement.

S'agissant maintenant du fonctionnement du réseau, le bilan est très contrasté : le service rendu est inférieur à celui escompté, pour un coût pourtant plus élevé.

Sur le plan opérationnel, les difficultés de fonctionnement sont nombreuses. À la suite de la migration, plus d'un SDIS sur trois a constaté une détérioration de la couverture du réseau, tandis que la qualité de la maintenance, désormais assurée par les SGAMI, est jugée insuffisante.

De façon surprenante, il existe de nombreuses situations dans lesquelles le réseau est inutilisable ou sous-utilisé. L'interopérabilité entre les départements n'est pas assurée. Il est impossible d'utiliser des terminaux à bord de la flotte aérienne. La transmission des bilans par ANTARES est souvent refusée par le service d'aide médicale urgente (SAMU). Plus d'un SDIS sur deux n'a jamais utilisé la conférence interservices, qui devait

pourtant leur permettre de communiquer avec le reste des forces de sécurité et de secours.

Sur le plan financier, la migration s'est traduite par des surcoûts non anticipés pour les SDIS, liés principalement au chiffrement des communications, qui impose de reprogrammer tous les terminaux tous les deux ans. Au total, la migration se traduit par un surcoût minimum de 25 millions d'euros, pour une estimation initiale de 14 millions d'euros.

Il est indéniable que l'État a pris conscience de ces difficultés. À titre d'exemple, d'importants travaux ont été engagés à partir de 2012 afin d'améliorer la qualité du réseau, dans un contexte budgétaire pourtant contraint.

Aujourd'hui, il est indispensable non seulement d'achever les efforts en cours pour optimiser la couverture et les batteries, mais également d'inciter les services utilisateurs à exploiter au mieux les possibilités offertes par ANTARES et de rénover la gouvernance du réseau.

À cet effet, le rapport propose par exemple de généraliser les conventions de maintenance entre les SDIS et les SGAMI, de mettre en place un nouvel indicateur de performance relatif à la maintenance ou encore de sensibiliser les ARS à la nécessité de renforcer les effectifs dédiés au traitement des bilans.

Sur le plan financier, les pistes d'économies doivent être concrétisées. Ainsi, la contribution des services de secours, qui correspond au tiers des frais de fonctionnement du réseau, pourrait être réduite, en contrepartie de leur participation à la maintenance du réseau. **À titre d'exemple, en cas de coupure sur un site, le concours d'un groupe électrogène de secours du SDIS pourrait être sollicité, plutôt que d'attendre l'intervention d'un technicien du SGAMI, dont les délais d'intervention peuvent être particulièrement longs.**

Il est par ailleurs nécessaire de systématiser les démarches de mutualisation entre les SDIS et d'alléger les contraintes liés au chiffrement des communications.

Au-delà de son fonctionnement, c'est également l'avenir du programme qui suscite des inquiétudes. En effet, un investissement supplémentaire est nécessaire à court-terme pour prévenir l'obsolescence du réseau, pour un montant compris entre 150 et 200 millions d'euros. Ce chantier bouleverse l'économie initiale du projet et augmente sa durée de six ans. Les premiers crédits ont été inscrits dans la loi de finances pour 2016.

De façon préoccupante, les services utilisateurs rencontrés à l'occasion de cette mission de contrôle ignorent pour la plupart qu'ils pourraient prochainement être mis à contribution pour financer une partie cette modernisation.

Si une participation financière devait être demandée aux utilisateurs, il me semble indispensable de tenir compte du critère de l'ancienneté sur le réseau, afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants (SDIS et SAMU), d'augmenter à due proportion le coût par terminal facturé aux utilisateurs hors forces de police et de secours et de déduire de cette participation l'économie de fonctionnement attendue de cette modernisation - à terme, la convergence des liaisons par faisceaux hertziens devrait permettre une économie annuelle de huit millions d'euros.

Pendant cette phase de modernisation, qui devrait durer six ans, le fossé existant entre les réseaux mobiles commerciaux et le réseau régaliens des forces de secours continuera de se creuser, faute d'anticipation.

Pour rappel, la technologie TETRAPOL sur laquelle repose ANTARES offre un débit de seulement 2 kilobits par seconde et par canal, ce qui est 50 fois inférieur au débit de la technologie GPRS - l'ancêtre de la 3G - et plus de 1 000 fois inférieur au débit offert par la 4G. Concrètement, un sapeur-pompier ne peut aujourd'hui transmettre des photos - et encore moins des vidéos - depuis un terminal ANTARES, alors même que son *smartphone* lui offre depuis bien longtemps cette possibilité.

Dans ce contexte, on ne peut que se réjouir de l'attribution d'une partie de la bande de fréquences 700 megahertz de la TNT aux réseaux régaliens de sécurité, qui devrait permettre à terme une migration d'ANTARES vers la 4G.

Compte tenu de la situation des finances publiques, la migration ne pourra pas toutefois pas se faire dans les mêmes conditions financières pour les SDIS.

Une solution pourrait consister à associer certains opérateurs d'importance vitale - on peut par exemple penser à la RATP ou encore à Aéroports de Paris (ADP) - à ce nouveau réseau, afin d'en réduire le coût pour l'État et les collectivités territoriales.

Toutefois, l'horizon de la migration, fixé à 2030, semble difficilement compatible avec les calendriers annoncés par ces grands opérateurs privés. ADP et EDF ont par exemple indiqué à l'ARCEP être contraints par un « impératif daté aux alentours de 2017 ». Dès 2014, ADP a d'ailleurs mené une expérimentation sur la 4G en conditions réelles à l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

En conclusion, il est donc indispensable de mettre en place dès aujourd'hui une gouvernance adaptée afin d'assurer un suivi des expérimentations en cours et de recueillir les besoins des utilisateurs potentiels.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Le département que je dirige, l'Eure-et-Loir, a été l'un des premiers où le réseau ANTARES a été pleinement déployé. Il est vrai que l'existence d'un réseau autonome, propre aux forces de sécurité et de secours, est pertinente, dès lors que les

réseaux de téléphonie mobile ne présentent pas les mêmes garanties en termes de sûreté.

Néanmoins, il apparaît que ce système de radiocommunication ne propose qu'un faible débit et ne permet pas toujours les échanges interdépartementaux.

Pourriez-vous préciser la lacune « fondamentale » d'ANTARES : est-ce un problème d'adaptation du système ou, plus généralement, d'architecture de ce dernier ? En tout état de cause, avant d'engager de nouveaux investissements afin de pérenniser ce réseau, il convient de s'interroger sur sa pertinence !

Par ailleurs, une expérimentation est actuellement réalisée par les services de l'État, consistant à regrouper au niveau régional les centres d'appel d'urgence de la gendarmerie et des SDIS. Une telle mutualisation est-elle envisageable pour ANTARES ?

M. Éric Doligé. – Dans son principe, le déploiement d'ANTARES était intelligent, dès lors qu'il devait permettre une meilleure interopérabilité des SDIS. Toutefois, chacun souhaite protéger son propre système de radiocommunication et a tendance à en fermer l'accès aux autres. L'on en paie aujourd'hui les conséquences : nous ne sommes pas en mesure de profiter des avancées permises par la technologie numérique. J'ai participé, avec les services de l'État, à des travaux sur l'évolution du système ANTARES : personne ne veut parler avec personne.

À titre d'anecdote, j'ai effectué mon service militaire dans le chiffrement. Lorsqu'une bombe explosait à Mururoa, vingt-quatre heures étaient nécessaires pour que l'information arrive à Paris : la marine et l'armée de terre ne disposaient pas des mêmes systèmes de déchiffrage ! Les chaînes de radio, elles, diffusaient l'information en une heure... Je constate que nous n'avons pas véritablement évolué depuis lors. J'espère que les choses en ce domaine vont changer afin de limiter les coûts inhérents aux systèmes de télécommunication.

M. Marc Laménie. – Le travail d'investigation mené par le rapporteur met en évidence de réelles lacunes du système ANTARES. Ceci me paraît d'autant plus problématique que l'enjeu est, dans le cas présent, la sécurité des personnes. À cet égard, je souhaiterais que Jean Pierre Vogel puisse nous apporter des précisions s'agissant du phénomène des « zones blanches » et du rôle que pourraient jouer les opérateurs téléphoniques pour y remédier. Par ailleurs, pourrait-on savoir qui est le maître d'œuvre de ce programme ?

M. Philippe Dallier. – Je constate que nous assistons à un nouveau fiasco dans le domaine des télécommunications... Dans le document transmis par le rapporteur, il apparaît que le « saut technologique » vers les réseaux de quatrième génération, dits « 4 G », est prévu pour 2030 ; mais, d'ici là, nous en serons peut-être déjà à la « 7 G » ! Ne faut-il pas, dès à

présent, rebâtir l'ensemble du système ? Pourrait-on nous indiquer quelle entreprise est propriétaire de la technologie ?

M. Jean Pierre Vogel. - Pour répondre aux interrogations du rapporteur général, je souhaiterais indiquer que j'envisageais une mission sur les centres d'appel des services de sécurité et de secours ; cependant, nos collègues de la commission des lois m'ont devancé.

Étant moi-même président de SDIS depuis une dizaine d'année, j'ai vu échouer un projet de réunion des centres d'appel avec un département voisin du mien. Ce sujet a été abordé lors du dernier congrès national des sapeurs-pompiers de France ; à mon sens, il est nécessaire que les rapprochements de centres d'appel soient pilotés par les services du Gouvernement. Une mutualisation des centres d'appel des forces de secours et de sécurité permettrait la réalisation d'importantes économies : le nombre de centres d'appel, estimé à 500, pourrait aisément être divisé par cinq.

Tout comme Éric Doligé, je souhaite que des évolutions puissent avoir lieu pour davantage mutualiser les réseaux ; à cet effet, des directives devraient être posées et une expérimentation pourrait avoir lieu au niveau régional. Techniquement, les mutualisations possibles avec la gendarmerie sont limitées, car les deux réseaux fonctionnent sur des plages différentes. Par ailleurs, la mise en place d'un système commun à l'ensemble des services de secours et de sécurité pourrait se heurter à la résistance de certains acteurs.

On peut d'ailleurs se demander s'il n'aurait pas été opportun de déployer dès le départ le réseau de la sécurité civile sur la même fréquence que celle utilisée par le réseau RUBIS. À l'époque, chaque ministère a fait son propre choix. Cela est dommage, car le réseau RUBIS était le premier réseau numérique au niveau mondial ; les sapeurs-pompiers auraient donc pu rejoindre ce dernier.

Pour répondre à la question de Marc Laménie, la maîtrise d'œuvre était initialement confiée à la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur (DSCIC). Depuis le 1^{er} janvier 2015 elle a été transférée au service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), placé sous l'autorité du directeur général de la gendarmerie nationale.

S'agissant de la question de Philippe Dallier, le réseau pourra basculer vers une solution « 4 G » dans dix à quinze ans.

M. Philippe Dallier. - Techniquement, cela n'a pas de sens !

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. - Il n'y a pas d'autre solution, sinon les pompiers devront fonctionner avec leurs propres téléphones portables.

La technologie à la base du réseau ANTARES était initialement portée par EADS. Aujourd'hui, c'est Airbus Group qui en a la charge.

M. Philippe Dallier. - Heureusement que les avions volent mieux que ça !

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. - Lors des déplacements que j'ai effectués, j'ai pu constater certains problèmes concrets. Il est par exemple dommage que, lorsque des batteries de secours des antennes relais tombent en panne et que la communication est interrompue, ce soit le SGAMI-DSIC qui doit intervenir. Les délais d'intervention peuvent être longs, car les techniciens du SGAMI-DSIC ne sont pas en nombre suffisant pour assurer la maintenance du réseau sur l'ensemble du territoire. Les SDIS, qui disposent de groupes électrogènes, seraient en mesure d'intervenir beaucoup plus rapidement.

Mme Michèle André, présidente. - Merci pour ce travail, dont les conclusions ne sont pas très rassurantes. Si nous faisons le bilan de certains grands projets comme le logiciel Louvois, l'Opérateur national de paye (ONP) ou le système d'information de gestion des ressources humaines et des moyens (SIHREN), cela interroge quant à la maîtrise par l'État des savoir-faire techniques.

Dans le département du Puy-de-Dôme, certaines zones de montagne ne sont pas suffisamment couvertes par des services de secours, ce qui constitue un sujet d'inquiétude pour nos concitoyens.

La commission a donné acte à M. Jean Pierre Vogel de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

M. Benoit Trevisani, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs de secours ;

Mme Anne Archambault, adjointe au sous-directeur.

Direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur

M. Laurent Hottiaux, directeur ;

M. Vincent Niebel, adjoint au chef de la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication.

Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure

M. Bernard Pappalardo, chef de service ;

M. Michel Laune, sous-directeur.

Direction générale de l'offre de soins du ministère de la santé

M. Jean Debeaupuis, directeur général (représenté).

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France

M. Éric Faure, président.

Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours

M. Laurent Moreau, président.

Table ronde réunissant les représentants des syndicats

Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT) :
M. André Goretti, président, M. Xavier Boy, président délégué et M. Jacky
Cariou, vice-président ;

Confédération générale du travail (CGT) : M. Sébastien Delavoux,
secrétaire général pour le collectif CGT des SDIS ;

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA SDIS) :
Mme Alexandra Levoye, chargé de la coordination des commissions et
M. Patrick Jouvin, chef de pôle transmissions ;

Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels (SNSPP) :
M. Eric Ferre, conseiller et M. Marc Grimaldi, membre du bureau exécutif ;

Confédération française démocratique du travail (CFDT) :
M. Sébastien Bouvier, secrétaire national et M. Jean-Claude Lenay.

Contribution écrite

Dans le cadre de ce contrôle, une contribution écrite a été remise par
l'Assemblée des départements de France.

Visites

Dans le cadre de ce contrôle, des **déplacements** ont été organisés au sein des
départements afin de rencontrer les personnels des SDIS.