

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'AGENCE DU NUMÉRIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET LE PROJET NEXSIS

Exercices 2019-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 octobre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 6 |
| INTRODUCTION..... | 10 |
| 1 L'ANSC A DU SURMONTER DE MULTIPLES DIFFICULTÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET NEXSIS | 11 |
| 1.1 À l'origine de la création de l'agence : le projet NexSIS 18-112 | 11 |
| 1.1.1 Un constat : des systèmes d'information des services d'incendie et de secours vieillissants, hétérogènes et coûteux..... | 11 |
| 1.1.2 La création d'une agence <i>ad hoc</i> pour piloter le projet NexSIS | 12 |
| 1.2 Plusieurs difficultés ont retardé la mise en œuvre du projet | 13 |
| 1.2.1 Des difficultés juridiques : l'annulation du décret NexSIS 18-112 | 13 |
| 1.2.2 Des difficultés à définir le périmètre fonctionnel du système..... | 14 |
| 1.2.3 Une mise en œuvre complexe de la méthodologie de développement choisie et des litiges avec le prestataire | 15 |
| 1.2.4 L'impossibilité pour l'agence de recourir à l'emprunt..... | 16 |
| 1.3 L'architecture technique du projet a dû être substantiellement modifiée | 17 |
| 1.3.1 Un appui technique des équipes de la DTNUM réel mais limité..... | 17 |
| 1.3.2 L'abandon du recours au cloud ministériel a contraint l'agence à s'orienter vers un hébergement externe | 19 |
| 1.3.3 La passation d'un marché spécifique pour la collecte et l'acheminement des communications d'urgence | 20 |
| 1.3.4 Un succès technique : le service « AML » de géolocalisation des requérants | 22 |
| 1.4 Le projet accuse un retard de plus de trois ans..... | 24 |
| 1.4.1 Un calendrier de déploiement reporté à plusieurs reprises | 24 |
| 1.4.2 La Seine-et-Marne, un pilote qui n'a basculé vers NexSIS qu'en janvier 2025 | 24 |
| 1.4.3 Un audit de la DINUM début 2022 qui préconise des changements importants..... | 26 |
| 2 UNE DYNAMIQUE DE DÉPLOIEMENT POSITIVE DEPUIS 2024, ENCORE SUJETTE À DES RISQUES IMPORTANTS..... | 28 |
| 2.1 Une nouvelle approche depuis le changement de direction en 2022 | 28 |
| 2.1.1 Une stratégie de développement et de déploiement de la solution qui s'appuie sur deux principes : « progressivité » et « mise à l'épreuve du réel »..... | 28 |
| 2.1.2 Une nouvelle organisation de l'agence | 29 |
| 2.1.3 De premiers déploiements et un calendrier ambitieux | 29 |
| 2.2 Des incertitudes perdurent sur le calendrier de déploiement | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 2.2.1 Une méthode de déploiement sur mesure et chronophage, qui doit être standardisée pour atteindre le rythme souhaité | 32 |
| 2.2.2 NEXSIS et SI-SAMU : deux projets à remettre en cohérence..... | 35 |
| 2.3 Des axes de progrès subsistent en matière de cybersécurité, de disponibilité et de conformité..... | 39 |
| 2.3.1 Une prise en compte des enjeux de sécurité dès le lancement du projet, mais des moyens réduits pour les traiter | 39 |
| 2.3.2 Des mesures récentes d'amélioration de la disponibilité de l'application..... | 41 |
| 2.3.3 Le sujet de la certification « hébergeur de données de santé » : un enjeu majeur, qui tarde à être considéré | 43 |
| 3 LA GESTION DE L'AGENCE : UN OPÉRATEUR SOUS-DIMENSIONNÉ | 45 |
| 3.1 Une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités territoriales | 45 |
| 3.1.1 Une gouvernance au fonctionnement fluide..... | 45 |
| 3.1.2 Le contrat de performance : des objectifs ambitieux | 46 |
| 3.1.3 Une double tutelle diversement investie | 48 |
| 3.2 Des ressources à diversifier, une information budgétaire à clarifier | 50 |
| 3.2.1 Des sources de financement à diversifier | 50 |
| 3.2.2 En dépenses, une information budgétaire perfectible | 54 |
| 3.2.3 Une situation financière équilibrée | 55 |
| 3.2.4 Une évolution de la répartition des charges | 57 |
| 3.3 Des ressources humaines sous-dimensionnées..... | 59 |
| 3.3.1 Un sous dimensionnement des ressources internes de l'Agence qui nuit à sa bonne gestion et à l'avancement du projet NexSIS | 59 |
| 3.3.2 Le recours aux personnels mis à disposition et à des contributeurs volontaires : une ressource nécessaire..... | 61 |
| 3.4 Des marchés publics dont l'exécution est problématique | 63 |
| 3.4.1 Une stratégie et un cadre d'achat formalisés..... | 63 |
| 3.4.2 Des dysfonctionnements dans l'exécution de certains marchés..... | 64 |
| 4 UN MODÈLE ÉCONOMIQUE FRAGILE, DES ÉCONOMIES INDUITES À CONCRÉTISER | 68 |
| 4.1 Un modèle économique fragile | 68 |
| 4.1.1 Les retards du programme et ses évolutions de périmètre ont conduit à une augmentation de 40 % de son coût. | 68 |
| 4.1.2 Un modèle de financement reposant principalement sur les SIS, complété par une dotation de l'État..... | 69 |
| 4.1.3 En pratique, le financement du projet est à ce jour majoritairement assuré par l'État..... | 71 |
| 4.1.4 La liberté de financement des SIS a été un handicap pour la réalisation du programme..... | 71 |
| 4.1.5 La capacité financière des SIS est inégalement sollicitée. | 73 |
| 4.2 Le programme NexSIS 18-112 : un potentiel d'économies encore inentamé | 74 |

| | |
|--|-----------|
| 4.2.1 Une diminution des coûts de SGA-SGO d'environ 400 M€ sur 10 ans | 74 |
| 4.2.2 Les économies dans le cadre de SECOURIR..... | 75 |
| 4.2.3 Les économies liées aux évolutions d'organisation des CTA permises par NexSIS | 79 |
| 4.2.4 Au total, des économies potentielles considérables, non matérialisées en l'absence de stratégie ministérielle..... | 81 |
| 4.3 La mutualisation des réseaux de collecte et d'acheminement des appels d'urgence : un chantier à accélérer..... | 84 |
| 4.3.1 Une ébauche de réflexion interministérielle pour un réseau mutualisé | 84 |
| 4.3.2 L'absence préjudiciable de mutualisation au sein du ministère de l'intérieur..... | 85 |
| 4.3.3 Projet interministériel ou extension de SECOURIR..... | 86 |
| 4.4 L'ANSC, vecteur de la transformation numérique des acteurs de la sécurité civile..... | 87 |
| 4.4.1 L'action de l'ANSC au bénéfice des SIS s'inscrit dans la durée | 87 |
| 4.4.2 L'ANSC comme lieu de coordination du numérique de la sécurité civile | 88 |
| ANNEXES..... | 90 |

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Il a été préparé par la quatrième chambre de la Cour des comptes, avec en tant que rapporteurs M. Didier SELLES, conseiller maître et M. Mathieu MOREL, conseiller référendaire en service extraordinaire, assistés de Mme Claire PERONNET, vérificatrice, M. Jean-Baptiste BIGNON, auditeur des systèmes d'information, et Mme Enora LERECULEY-PERAN, auditrice des systèmes d'information.

Le présent rapport est le fruit d'une instruction « *in itinere* » (le projet NexSIS étant encore en cours) conduite auprès des équipes de direction de l'ANSC et de l'ensemble des acteurs de la sécurité civile. Elle a été complétée par plusieurs déplacements dans des services d'incendie et de secours (SIS). Un sondage a également été réalisé auprès de l'ensemble des SIS.

**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 16 octobre 2025, par la quatrième chambre, présidée par M. Damien CAZÉ, président de chambre et composée de M. Emmanuel GLIMET, président de section, et M. Patrick SPILLIAERT, conseiller maître et contre-rapporteur, ainsi que les rapporteurs.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

SYNTHÈSE

Un projet ambitieux, qui accuse un retard de plus de trois ans compte tenu des nombreuses difficultés qu'il a rencontrées

Face à l'hétérogénéité et l'obsolescence des systèmes de gestion des appels et des opérations des services d'incendie et de secours (SIS), le ministère de l'intérieur s'est engagé en 2016 dans le développement d'un système national : le projet NexSIS. L'agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), dont la gouvernance est partagée entre l'État et les SIS, a été créée en octobre 2018 pour porter ce projet.

Dès son lancement, le projet s'est heurté à de multiples difficultés qui ont engendré des retards sur son calendrier : annulation du décret relatif au système NexSIS 18-112 par le Conseil d'État, difficultés dans les échanges avec les SIS pour définir le périmètre fonctionnel du système, impact de la crise sanitaire de la COVID 19, ou encore difficultés de mise en œuvre de la méthode de développement agile qui ont conduit à une situation très conflictuelle avec le prestataire. L'ANSC a également fait le choix, maintenu jusqu'en 2022, de travailler en priorité avec le SIS pilote de Seine-et-Marne, alors même que l'adaptation de NexSIS à ce département s'est avérée très complexe.

En outre, certaines orientations initiales du projet en matière d'architecture technique se sont révélées inadaptées. En premier lieu, le recours au cloud du ministère de l'intérieur pour l'hébergement de la solution a dû être abandonné, celui-ci n'offrant pas un niveau de disponibilité suffisant. De même, l'utilisation du réseau interministériel de l'État (RIE) pour l'acheminement des appels d'urgence s'est avérée impossible. L'agence a réussi à mettre en œuvre des solutions de substitution : elle s'est tournée vers un prestataire extérieur pour l'hébergement de la solution et a lancé un appel d'offre pour la collecte et l'acheminement des appels d'urgence, qui a permis de construire un réseau aux normes européennes considéré comme le plus avancé parmi ceux développés par les services d'urgence et de secours (réseau SECOURIR). L'ANSC a également développé un système de géolocalisation performant des appels d'urgence, au bénéfice des services de secours.

Compte tenu des difficultés décrites précédemment, le calendrier du projet a dû être revu à plusieurs reprises. Si le calendrier de l'étude de faisabilité établi en 2016 prévoyait un déploiement complet du projet en 2025 auprès des 99 SIS, l'agence ambitionne aujourd'hui un déploiement de la solution dans 78 SIS à fin 2027.

Cette situation a conduit à un audit de la DINUM en 2022 et à la nomination d'un nouveau directeur. Ce dernier a fait évoluer l'organisation de l'agence et la méthodologie de déploiement de la solution. En particulier, l'agence a mis en place une nouvelle approche, fondée sur les principes de « progressivité » et de « mise à l'épreuve du réel » qui permettent une étroite association des SIS au projet.

Depuis 2023, le projet est rentré en phase de déploiement opérationnel, mais sa généralisation reste un défi important.

La nouvelle méthodologie, ainsi qu'une relation plus apaisée avec le prestataire réalisant les développements du système, ont permis de déployer la solution dans trois départements entre décembre 2023 et décembre 2024 (Corse-du-Sud, Var, Indre-et-Loire), faisant passer

NexSIS du stade de projet à celui de produit opérationnel. Le déploiement s'est accéléré au premier semestre 2025, avec la bascule de six nouveaux départements vers NexSIS (Seine-et-Marne, Nièvre, Ardèche, Ain, Lot et Deux-Sèvres) et la mise en œuvre d'un module de traitement de premier niveau des appels de la plateforme de la BSPP, signe d'une vraie dynamique d'adhésion des SIS à la solution. La généralisation de la solution à l'ensemble des SIS reste toutefois un défi important pour l'agence.

D'une part, le risque d'un enlèvement du déploiement et de la bascule au compte-goutte des SIS vers NexSIS subsiste. L'agence, qui a eu recours à un accompagnement sur mesure des premiers SIS long et chronophage, doit poursuivre ses efforts de standardisation de sa méthode de déploiement pour atteindre le rythme souhaité et couvrir l'intégralité du territoire d'ici fin 2028. Cette accélération nécessitera de poursuivre les adaptations méthodologiques engagées, de mobiliser les ressources des SIS ayant déjà basculé vers la solution, mais aussi de renforcer les ressources humaines de l'agence.

D'autre part, l'interconnexion des systèmes de gestion des appels des SIS et des SAMU est indispensable d'un point de vue opérationnel, mais s'avère complexe à coordonner. Le calendrier de déploiement de NexSIS doit nécessairement être articulé avec celui du SI-SAMU par une instance de pilotage associant le ministère de l'intérieur et le ministère de la santé.

Au-delà de ces deux éléments sur le chemin critique du projet, une attention particulière doit être portée à la sécurisation de l'application critique NexSIS, et la question de l'éventuelle nécessité d'une certification « hébergeur de données de santé » doit impérativement être instruite et ses conséquences anticipées.

L'ANSC est un opérateur sous-dimensionné qui doit améliorer la qualité de sa gestion

Établissement public administratif et opérateur de l'État, l'ANSC est dotée d'une gouvernance partagée. Le conseil d'administration est composé de manière équilibrée de représentants de l'État, des collectivités au travers de l'association des départements de France (ADF) et de l'association des maires de France (AMF), et d'associations professionnelles de sapeurs-pompiers. Ses principaux financeurs sont ainsi en mesure de suivre l'évolution du projet, de contribuer à la gestion et au contrôle de l'agence.

Au-delà de l'exercice formel de la tutelle, l'agence doit être davantage soutenue par sa direction générale « métier », la DGSCGC. Celle-ci doit porter au niveau ministériel voire interministériel la promotion des solutions développées par l'agence et l'instruction des problématiques qu'elle rencontre (mutualisation de SECOURIR à d'autres acteurs du secours, enjeux juridiques liés aux données hébergées par l'application, négociations avec le ministère de la santé pour l'interface avec SECOURIR, etc.).

Sur le plan des ressources humaines, le nombre d'emplois autorisés est insuffisant depuis la création de l'agence et le demeure aujourd'hui. Pour surmonter cette difficulté, l'agence s'est appuyée sur des personnels mis à disposition par les SIS et a eu recours à des prestataires extérieurs, au coût plus important. Cette contrainte d'effectifs pèse sur la qualité de la gestion administrative de l'agence d'une part, et sur sa capacité à accélérer le déploiement de NexSIS d'autre part.

S'agissant des marchés publics qu'elle pilote, les relations historiques avec le prestataire du principal marché de réalisation sont aujourd'hui apaisées. Toutefois, l'exécution de ce marché forfaitaire semble s'écarter de l'engagement contractuel fondé sur l'atteinte de résultats en contrepartie d'un prix, au profit d'une logique de moyens, le prestataire s'engageant

principalement à mettre à la disposition de l'agence un volume donné de ressources humaines. Par ailleurs, la Cour a relevé des dysfonctionnements dans la mise en œuvre d'une prestation d'assistance au pilotage du déploiement de NexSIS pour laquelle l'agence recourt à deux prestataires, qui doivent faire l'objet d'une remise en ordre dans les plus brefs délais. De plus, cette externalisation s'avère préjudiciable tant en termes de coût qu'en termes de capitalisation de connaissance pour cette activité stratégique.

Le modèle économique de l'ANSC est fragile et une mobilisation du ministère est nécessaire pour matérialiser les économies importantes permises par NexSIS.

Les retards répétés du projet NexSIS et ses évolutions successives (en particulier la mise en place du réseau SECOURIR) ont entraîné une augmentation significative de son coût complet. Celui-ci est aujourd'hui évalué à 300 M€ sur la période 2018-2031, un montant de 40 % supérieur aux estimations initiales.

Si le projet NexSIS est aujourd'hui rentré dans une phase opérationnelle, son modèle économique reste fragile. Celui-ci, établi en 2019, prévoyait un financement par les SIS, complété d'une dotation par l'État les premières années du projet (37 M€ sur des recettes totales de 217 M€ sur dix ans). En pratique, l'État aura contribué à hauteur de 100 M€ d'ici 2027, supportant donc une grande partie des surcoûts du projet et compensant les réticences des SIS à le financer. Faute d'obligation légale, les SIS rejoignent le projet sur la base du volontariat, la direction de l'agence consacrant chaque année une énergie importante à les démarcher et à établir des conventions de financement attractives, au cas par cas. La dynamique opérationnelle positive du projet depuis fin 2024 a permis à l'agence de collecter des financements auprès de 85 % des SIS mais l'équilibre économique du projet reste tributaire du maintien de cette bonne dynamique.

Le gisement d'économies permis par le projet NexSIS est important. Près de 500 M€ d'économies sur une décennie seront permises par le remplacement des systèmes de SGA-SGO et de téléphonie actuels des SIS par les solutions NexSIS et SECOURIR de l'ANSC. Au-delà, NexSIS permet d'envisager une réorganisation et une mutualisation des centres de traitement des appels des SIS, aujourd'hui départementaux. Si une telle démarche était mise en œuvre par le ministère, les économies totales s'élèveraient à 1 Md€ sur dix ans.

Au-delà de ces réorganisations internes à la sécurité civile, la solution SECOURIR pourrait servir de socle pour la création d'un réseau interministériel de collecte et d'acheminement des appels d'urgence au bénéfice de l'ensemble des services de secours (en particulier la police nationale, la gendarmerie nationale et le SAMU).

Enfin, forte d'une confiance restaurée avec les SIS, l'agence dispose aujourd'hui d'un positionnement privilégié pour structurer et coordonner les projets innovants de l'écosystème de la sécurité civile, et son rôle pourrait à terme être progressivement élargi. Le succès du déploiement de NexSIS constitue un prérequis indispensable à une telle réflexion et doit rester l'unique objectif de l'agence à court terme. Celle-ci doit, avec le soutien de ses tutelles, assurer les conditions de réussite du projet : accélération du déploiement, mise en cohérence avec le projet SI SAMU, sécurisation de son financement par les SIS et matérialisation des économies permises par la solution.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (ANSC, DGSCGC, DTNUM) Poursuivre et accroître la démarche de standardisation des processus et livrables de déploiement de NexSIS, et renforcer les moyens internes de l'agence dédiés à cette activité.

Recommandation n° 2. (DGSCGC, DTNUM, DINUM, DNS, DGOS) Réunir régulièrement l'instance de coordination du déploiement des projets NexSIS et Hub Santé, en y associant la DINUM. Partager dans cette instance les évolutions logicielles à venir des systèmes des SAMU et des SIS, afin que ces évolutions ne génèrent pas de rupture de l'interconnexion.

Recommandation n° 3. (ANSC, DGSCGC) Doter l'ANSC des moyens humains et matériels pour renforcer sa capacité à suivre et mettre en œuvre les plans d'action de sécurité des systèmes d'information.

Recommandation n° 4. (ANSC, DGSCGC, SGMI, DGOS) Achever l'instruction relative à la certification HDS pour NexSIS et le cas échéant construire une feuille de route de mise en conformité HDS tenant compte de la nécessité d'un déploiement rapide de la solution.

Recommandation n° 5. (ANSC) Mettre en place un inventaire des immobilisations.

Recommandation n° 6. (DINUM) Actualiser le guide relatif à l'achat de prestations en méthode agile et l'enrichir d'éléments relatifs aux méthodes de quantification des coûts.

Recommandation n° 7. (SG) Engager des travaux juridiques relatifs à l'application du principe de « juste rémunération » pour la mise en œuvre d'un réseau de collecte et d'acheminement des communications d'urgence et à l'obligation de gratuité des abonnements téléphoniques des services d'urgence.

Recommandation n° 8. (DINUM, CCED) Accélérer le projet de mise en œuvre d'un réseau mutualisé de collecte et d'acheminement des appels d'urgence ; étudier dans ce cadre l'opportunité de généraliser le réseau existant SECOURIR.

INTRODUCTION

La Cour a inscrit à son programme de travail 2024 le contrôle de l'agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), en application des articles L.111-2 et L.111-3 du code des juridictions financières.

L'ANSC a été créée par le décret n°2018-856 du 8 octobre 2018. Placée sous la tutelle de deux directions du ministère de l'intérieur, la direction de la transformation numérique (DTNUM) et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), l'ANSC est un établissement public administratif dont l'objet social est le développement, le déploiement et la maintenance d'un système d'information : NexSIS 18-112.

Le projet NexSIS a été initié en 2016. Il a pour objet la réalisation d'un système d'information national, au bénéfice de l'ensemble des services d'incendie et de secours (SIS)², couvrant les fonctions de gestion des alertes (acheminement et décroché des appels au 18-112, aide à la qualification des appels, visualisation de la provenance de l'appel sur un système d'information géographique, etc.) et de gestion des opérations (aide au choix des moyens à envoyer pour chaque situation, suivi des moyens disponibles et engagés, etc.). Le coût de ce projet a été estimé dans l'étude de faisabilité réalisée en 2016 à 193 M€ sur dix ans.

L'ANSC porte le développement et le déploiement du système d'information NexSIS. Le déploiement de celui-ci devait initialement s'achever en 2025. Si la solution NexSIS est aujourd'hui opérationnelle, elle n'est déployée à mi-2025 que dans neuf SIS³.

Dans ce contexte, les travaux de la Cour ont cherché à identifier les difficultés qu'a rencontrées l'agence dans la conduite du projet et qui expliquent ce retard (chapitre 1) ainsi que les enjeux auxquels elle doit aujourd'hui faire face pour réaliser avec succès le déploiement d'une solution qui est maintenant opérationnelle (chapitre 2). Les modalités de gestion de l'ANSC ont ensuite été appréciées, en termes de gouvernance, de comptabilité, de gestion des ressources humaines, et de passation et d'exécution des marchés (chapitre 3). Enfin, la Cour s'est penchée sur le modèle économique de l'agence, les économies permises par le déploiement national de NexSIS, ainsi que sur l'avenir de l'agence au-delà du projet NexSIS (chapitre 4).

² Les services d'incendie et de secours (SIS) sont principalement organisés par départements (on parle alors de SDIS : services départementaux d'incendie et de secours), à l'exception de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) qui couvre Paris et ses trois départements limitrophes, et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) qui couvre la ville de Marseille et le grand port maritime de Marseille.

³ Corse-du-Sud, Var, Indre-et-Loire, Seine-et-Marne, Nièvre, Ardèche, Ain, Lot et Deux-Sèvres.

1 L'ANSC A DU SURMONTER DE MULTIPLES DIFFICULTÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET NEXSIS

Créée en 2018 pour porter la conception et la réalisation du projet NexSIS, l'ANSC a rencontré dès sa création de nombreuses difficultés d'ordre juridique, organisationnel, financier et technique. Celles-ci ont engendré un retard de plus de trois ans sur le calendrier du projet.

1.1 À l'origine de la création de l'agence : le projet NexSIS 18-112

1.1.1 Un constat : des systèmes d'information des services d'incendie et de secours vieillissants, hétérogènes et coûteux

Dans le cadre de ses missions, chacun des 99 services d'incendie et de secours (SIS) du territoire national s'est historiquement équipé d'une part, de systèmes d'information de gestion des alertes (SGA) – pour la réception et le traitement des demandes de secours – et d'autre part, de systèmes de gestion opérationnelle (SGO) – destinés à l'engagement des moyens adaptés, la gestion des opérations et le renseignement des autorités. En 2021, un état des lieux⁴ des systèmes d'information utilisés par les SIS a établi que quatre d'entre eux avaient développé leur propre système, tandis que les 95 autres avaient eu recours à des solutions proposées par cinq éditeurs privés, dont deux se partagent l'essentiel du marché (77%). Ces solutions ont de plus été personnalisées et enrichies pour s'adapter à chaque contexte informatique départemental. Il en résulte que les systèmes d'information des SIS sont autonomes les uns des autres, non coordonnés au plan national et hétérogènes.

Cette situation limite l'interopérabilité des systèmes entre les SIS (pour une mutualisation des moyens de réponse aux appels, pour la bascule de ces appels vers un autre centre ou pour le partage d'informations opérationnelles dans le cadre de la conduite d'opérations de secours mobilisant plusieurs départements). En outre, elle rend également difficile le partage automatisé des données vers les organes de coordination opérationnelle et de pilotage national, et n'a permis de mettre en œuvre qu'une interopérabilité lacunaire avec les outils des autres acteurs du secours et de l'urgence (interopérabilité partielle avec certains SAMU départementaux, et inexistante avec la police et gendarmerie nationales).

De surcroît, l'acquisition et le maintien opérationnel de 99 solutions informatiques différentes répondant à un même besoin sont coûteux et peu rationnels économiquement.

À ce constat, s'ajoute celui de leur obsolescence : la majorité des solutions des SIS sont éloignées du standard des technologies Internet. Elles reposent sur une réception des appels *via* le réseau historique (RTC), un réseau « cuivre » qui, en raison de son abandon par l'opérateur historique ORANGE, doit disparaître d'ici 2030.

⁴ Rapport d'information de M. Jean-Pierre VOGEL, fait au nom de la commission des finances n°658 (2020-2021), 2 juin 2021.

Dès 2011, la Cour mettait en exergue une insuffisante mutualisation des moyens entre les SIS et le manque d'initiative en matière d'investissement dans les systèmes d'information destinés à la gestion de l'alerte⁵. Elle a réitéré ce constat en 2013⁶. Cette même année, un rapport d'information de la commission des finances du Sénat recommandait également une mutualisation des systèmes des SIS⁷.

La rapide saturation des systèmes de gestion des alertes lors des attentats de 2015 a mis en exergue la nécessité de les rénover. En décembre 2015, le ministre de l'intérieur a demandé une étude de faisabilité, qui a confirmé la pertinence et l'opportunité de créer un système national, nommé NexSIS⁸. Outre le constat d'une obsolescence généralisée des systèmes alors en place, l'étude établissait qu'il n'existait aucune solution informatique susceptible de les unifier sur le territoire national⁹.

Alimentée par une large consultation des acteurs métiers, cette étude a permis de définir un périmètre fonctionnel cible, d'identifier les interconnexions nécessaires pour échanger avec les autres acteurs de sécurité et de secours, et de dresser une première esquisse de l'architecture technique du système à déployer. Elle s'est également attachée à dessiner une potentielle gouvernance de programme et une trajectoire de déploiement.

Dans le prolongement de cette étude, une mission de préfiguration lancée en 2017 a abouti à la production en février 2018 d'un « plan-projet » présentant les principales orientations pour la mise en œuvre de NexSIS¹⁰.

1.1.2 La création d'une agence *ad hoc* pour piloter le projet NexSIS

L'État a créé en octobre 2018 un établissement public : l'agence du numérique de la sécurité civile (ANSC). Sa mission première est « *la conception, le développement, la maintenance et l'exploitation des systèmes et applications nécessaires au traitement des alertes issues des numéros d'appel d'urgence 18 et 112, aux communications entre la population et les services de secours d'urgence ainsi qu'à la gestion opérationnelle et à la gestion de crise assurées par les services d'incendie et de secours et par la sécurité civile* »¹¹. Placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur au travers de deux directions, la direction générale de sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC) et, depuis 2020, la direction de la transformation numérique (DTNUM)¹², son conseil d'administration présidé par un président ou vice-président

⁵ Cour des comptes, *Les services départementaux d'incendie et de secours*, novembre 2011.

⁶ Cour des comptes, *La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile*, septembre 2013.

⁷ Rapport d'information de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances n°165 (2013-2014), 21 novembre 2013.

⁸ Préfet Guillaume Lambert, *Création d'un système unifié de traitement des appels, des alertes et des opérations des services d'incendie et de secours*, étude de faisabilité, décembre 2016.

⁹ 80% des systèmes en service arrivaient à leur fin de cycle de vie d'ici 2023, 62% des SIS constataient alors des instabilités récurrentes ou occasionnelles de leur SGA ou SGO, 53% ne disposaient pas de site de repli et plus de la moitié ne disposaient pas de redondance de leur système

¹⁰ Agence du numérique de la sécurité civile, *NexSIS 18-112 – Plan projet*, version publique au 24 juin 2019.

¹¹ Décret n°2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile.

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

de conseil d'administration de SIS associe de manière paritaire l'État et les représentants des services départementaux d'incendie et de secours.

NexSIS a pour ambition la mise en place d'un système national unifié, innovant sur le plan technologique, moins coûteux, interopérable entre SIS et avec les autres systèmes d'urgence. Il doit permettre la réception et la qualification des alertes et le suivi des opérations de secours, tout en reprenant les acquis des multiples systèmes existants.

L'architecture de la solution NexSIS a été pensée non seulement pour répondre aux différents besoins fonctionnels des SIS, mais encore avec une cybersécurité renforcée en l'adossant au réseau interministériel de l'État, ainsi qu'une disponibilité robuste en l'hébergeant sur le *cloud* du ministère de l'intérieur.

Le projet a été concrètement lancé après réception d'un avis conforme favorable de la direction interministérielle du numérique (DINUM)¹³. Le calendrier initial était particulièrement ambitieux, prévoyant le développement d'une première solution en 20 mois, puis son déploiement dans l'ensemble des SIS en trois ans, soit d'ici à fin 2025.

1.2 Plusieurs difficultés ont retardé la mise en œuvre du projet

1.2.1 Des difficultés juridiques : l'annulation du décret NexSIS 18-112

Une association représentant les acteurs économiques intervenant dans les systèmes d'information de sécurité civile, ainsi que deux sociétés commerciales¹⁴, qui estimaient que NexSIS les privait de leurs débouchés commerciaux, ont introduit des recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État pour obtenir l'annulation des décrets instituant l'agence d'une part et la mise en place de NexSIS d'autre part. Le recours en annulation du décret institutif de l'ANSC n'a pas prospéré¹⁵, à la différence du second décret annulé par le Conseil d'État le 14 octobre 2020¹⁶.

Parmi les moyens soulevés par les requérants, le Conseil d'État a retenu qu'en dotant l'ANSC « *d'un droit exclusif portant sur la fourniture aux SIS ou à ceux de la sécurité civile, de tout ou partie des systèmes, applications et prestations entrant dans le périmètre de NexSIS* »¹⁷, le décret attaqué instituant un régime nouveau qui nécessitait une consultation

¹³ Conformément à l'article 3 du décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019, tous les projets informatiques à fort enjeu et dont le budget prévisionnel est supérieur à 9 millions d'euros sont soumis pour avis conforme à la direction interministérielle du numérique (DINUM).

¹⁴ Association Qualisis, la société Système et Télécommunications (SYSTEL), et la société d'informatique Midi-Pyrénées industrie.

¹⁵ Requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 décembre 2018 et 5 mars 2019 au Conseil d'État. CE, 10ème - 9ème chambres réunies, 14/10/2020, 426119, inédit au recueil Lebon.

¹⁶ Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 14/10/2020, 428691, inédit au recueil Lebon.

¹⁷ La rédaction de l'article Art. D. 732-11-20 du code de la sécurité intérieure du décret annulé : « *Pour exercer les missions d'intérêt général définies à l'article R. 732-11-2 (...) l'agence bénéficie d'un droit exclusif portant sur la fourniture aux services d'incendie et de secours ou à ceux de la sécurité civile, de tout ou partie des systèmes, applications ou prestations entrant dans le périmètre du système d'information et de commandement unifié* ».

préalable de l'Autorité de la concurrence sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce¹⁸. Ce droit exclusif confié à l'agence permet en effet aux SIS, par dérogation aux règles de la commande publique, de recourir aux prestations de l'ANSC sans mise en concurrence avec d'autres opérateurs. Cette consultation préalable n'a pas été réalisée. Par ailleurs, le décret annulé recélait une ambiguïté relevée par l'Autorité de la concurrence, en mentionnant que les SIS « *recourent nécessairement* » aux prestations mises en œuvre par l'agence créant de fait une obligation pour ces derniers, le ministère devant éclaircir ses intentions.

Un nouveau décret, élaboré par l'ANSC, la DGSCGC et la DLPAJ, et publié le 21 juillet 2021, intègre l'avis favorable de l'Autorité de la concurrence du 30 avril 2021¹⁹, précise l'objectif recherché par la solution (« *améliorer l'efficacité et l'interopérabilité et d'en diminuer le coût* »), et limite le droit exclusif de l'agence à dix ans à compter de la date de publication, renouvelable cinq ans par arrêté. Il résulte de la rédaction du décret en vigueur une sécurisation certes, mais seulement temporaire, de la solution NexSIS.

Ainsi, l'objectif d'unifier les systèmes des SIS sur l'ensemble du territoire sur le fondement de dispositions réglementaires demeure incertain. Bien que NexSIS contribue à garantir la cohérence de la sécurité civile au niveau national²⁰, le décret en vigueur n'impose pas aux SIS d'y adhérer. La rédaction prudente du décret, qui laisse les SIS libres de s'engager ou non dans ce projet, soulève des questions sur l'efficacité et la cohérence du déploiement de NexSIS à grande échelle. Interrogés sur les raisons qui ont conduit à ne pas recourir à la loi pour créer et définir les missions de l'ANSC, la DGSCGC n'a avancé aucun argument, les vecteurs réglementaires retenus relevant d'arbitrages politiques.

En dépit d'un engagement fort de la direction de l'agence, du soutien de ses tutelles et de la DLPAJ, l'obtention de l'avis de l'Autorité de la concurrence a pris plusieurs mois. Cet aléa juridique a induit une longue période d'incertitude durant laquelle l'agence a poursuivi ses travaux de développement, limitant ainsi son incidence sur le calendrier de mise en œuvre. Cependant, l'absence de cadre juridique valide l'a empêché, pendant près de 12 mois, de collecter des subventions auprès des SIS qui s'y étaient pourtant engagés. Ce manque de financement a affecté le calendrier de développement du projet.

1.2.2 Des difficultés à définir le périmètre fonctionnel du système

La définition des besoins fonctionnels du système NexSIS a principalement été réalisée de 2017 à 2019 par les équipes de la mission de préfiguration et les premiers personnels recrutés de l'ANSC. Dans un souci de consensus, l'agence s'est efforcée d'associer les futurs utilisateurs

“NexSIS 18-112”. Afin que les services d'incendie et de secours disposent d'un système d'information et de commandement unifié (...) ils recourent nécessairement aux prestations mises en œuvre par l'agence dans le cadre du système d'information et de commandement unifié NexSIS 18-112 ».

¹⁸ Article L. 462-2 : « L'Autorité est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ».

¹⁹ Avis n°21-A-06 du 30 avril 2021 relatif au projet de décret concernant le système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile « NexSIS 18-112 ».

²⁰ Art. L. 112-1 du code de la sécurité intérieure.

du système à la définition du besoin fonctionnel, notamment en incluant une quinzaine de services d'incendie et de secours (SIS) aux groupes de travail, et en intégrant dans ses effectifs dès 2019 des officiers sapeurs-pompiers contributeurs « semi permanents »²¹.

L'objectif affiché dès la conception du projet est celui d'une « non régression fonctionnelle » de NexSIS par rapport aux solutions des éditeurs privés²². Face à l'hétérogénéité des systèmes en place, cet objectif apparaît particulièrement ambitieux.

En pratique, les SIS n'ont pas été en mesure de décliner concrètement la liste des effets attendus de NexSIS et de les prioriser. Les groupes de travail ont ainsi abouti à la production de listes de fonctionnalités volumineuses, décrites de manière complexe et non hiérarchisées, sans que l'ANSC soit en mesure d'en déduire une feuille de route de développement du produit. De plus, par rapport à la liste initiale établie à partir de 2017, les exigences des SIS en matière de fonctionnalités ont progressivement évolué, notamment en raison des évolutions apportées à leurs outils existants, parfois fondées sur des technologies plus avancées.

La phase de définition des besoins fonctionnels s'est finalement conclue en juin 2019 par l'intégration dans le plan projet de l'ANSC d'une liste de 475 fonctionnalités attendues, reprises dans le marché de réalisation de la solution NexSIS.

1.2.3 Une mise en œuvre complexe de la méthodologie de développement choisie et des litiges avec le prestataire

La phase de conception et de développement du système a débuté en juin 2019 avec l'attribution d'un marché de réalisation à deux co-titulaires : les sociétés OCTO et CampToCamp. Compte tenu de la difficulté à formaliser de manière précise les fonctionnalités attendues du produit NexSIS, une approche de développement dite « agile » a été retenue dans l'objectif de « *construire [l'application] de manière incrémentale et centrée sur le retour utilisateur au fil de la construction* »²³.

L'utilisation de la méthode de développement agile

Ce type de méthode est aujourd'hui couramment employé pour le développement d'applications informatiques. Elle repose sur des échanges permanents entre les équipes de développement du prestataire et des représentants de la maîtrise d'ouvrage.

Sa mise en œuvre consiste à organiser le travail de développement par « sprints », sur des durées courtes (deux à trois semaines) et sur des périmètres limités de fonctionnalités. Une nouvelle version du produit est ainsi disponible à l'issue de chaque « sprint », enrichie des fonctionnalités qui ont été développées pendant le sprint. Cette méthode permet aux futurs utilisateurs de pouvoir tester et formuler des retours sur le produit de manière régulière, tout au long du cycle de développement.

²¹ Ainsi, au premier semestre 2019, sept officiers sapeurs-pompiers ont été détachés à l'ANSC, en provenance de différents départements (Haute-Vienne, BSPP, Essonne, Meurthe-et-Moselle, Yvelines, Marne).

²² Le plan projet de NexSIS indique ainsi que « *les SIS bénéficieront au moins des mêmes capacités de traitement qu'aujourd'hui pour assurer leurs activités. Le périmètre de non-régression s'applique sur tout le processus de prise en charge des requérants depuis le routage des appels vers le bon centre de traitement des alertes (CTA), jusqu'au suivi de l'opération et l'archivage de son compte-rendu* ».

²³ Plan projet NexSIS, Agence du numérique de la sécurité civile, version publique au 24 juin 2018.

Le choix de cette méthode a été pleinement assumé dès le cadrage du projet et a reçu un avis favorable de la DINUM. Cependant, dès mars 2020, la crise sanitaire liée à la COVID 19 a fortement perturbé le développement du projet. En particulier, les mesures de restriction et de confinement ont limité les interactions entre les équipes du prestataire et les représentants de la maîtrise d'ouvrage, alors même que ces échanges sont au cœur de la méthode agile²⁴. L'agence estime que la productivité a chuté durant cette période de 50 %, soit un retard de six mois sur le développement du projet.

La mise en œuvre de la méthode agile a posé une seconde difficulté, liée à la quantification des charges de développement associées à chaque fonctionnalité. L'agence a retenu la méthode dite « des points de fonction », s'appuyant sur une norme internationale qui permet théoriquement d'évaluer *a priori* et objectivement l'étendue de chaque développement. Cependant, le recours à cette métrique s'est avéré complexe et a généré d'importantes difficultés dans la relation avec le prestataire OCTO. D'une part, l'ANSC comme la société OCTO disposaient de peu de compétences internes sur l'usage de cette métrique pour laquelle elles avaient des interprétations différentes. D'autre part, elle est apparue inadaptée à certains types de développements (travaux d'ergonomie de l'application, travaux d'amélioration de la qualité des données, etc.). L'agence a en conséquence recouru de manière systématique à un expert externe pour valoriser ses commandes en points de fonction. Chaque nouvelle fonctionnalité a ainsi nécessité de laborieuses négociations entre l'ANSC et la société OCTO, cette dernière sollicitant régulièrement des compléments de commande pour couvrir ses coûts de développements. La société OCTO a par ailleurs régulièrement tenté de s'exonérer de la métrique des points de fonction, préférant recourir à une mesure en jour-homme non prévue par le marché de réalisation.

Ces difficultés rencontrées par l'agence avec la société OCTO, apparues dès 2021, se sont progressivement aggravées aboutissant à deux situations de crise successives en mars 2021 et mars 2022. La signature d'un protocole d'accord en décembre 2022 a permis de restaurer progressivement une relation collaborative entre l'agence et son prestataire (cf. section 3.4.2).

1.2.4 L'impossibilité pour l'agence de recourir à l'emprunt

Les modalités de financement de l'agence, qui reposent principalement sur un financement volontaire des SIS (cf. section 4.1), génèrent des tensions sur sa trésorerie, en particulier dans la phase d'amorçage du projet. En conséquence, l'étude de préfiguration soulignait la nécessité pour l'agence de bénéficier d'« *une capacité d'emprunt permettant un*

²⁴ Le rapport de présentation au Conseil d'administration du 15 mars 2021 indique ainsi que « *les mesures sanitaires ont perturbé la gestion du plateau. Le plateau de développement et la présence physique des intervenants du projet n'étant plus possible en raison de ces mesures sanitaires, la presque totalité des développements est réalisée en distanciel. De plus, les réunions indispensables à la mise en œuvre du projet en mode méthode agile sont dans la majorité tenues en visioconférence privant le programme de l'étroite collaboration sur site entre les chefs de produits de l'ANSC (officiers de sapeurs-pompiers et ingénieurs de l'agence) et les prestataires. Les personnels de l'ANSC, les contributeurs des SIS et les personnels des SIS pilotes sont également limités dans les regroupements destinés aux échanges collaboratifs* ».

lissage des dépenses sur la durée du projet ». Le décret institutif de l'ANSC prévoit ainsi la possibilité de recourir à emprunt²⁵.

Si la subvention de l'État et les contributions de préfinancement de certains SIS ont permis de couvrir les premiers travaux, dès 2020, dans un contexte de crise sanitaire et de retards du projet, les difficultés de trésorerie de l'ANSC ont conduit la gouvernance de l'agence à envisager son financement par l'emprunt. Son président, lors du conseil d'administration du 22 mars 2022, soulignait que *« peu de collectivités territoriales autofinanceraient à 100 % un projet pluriannuel de 150 millions d'euros sans avoir recours à l'emprunt. Un emprunt sur une durée conforme à la durée d'amortissement, soit 10 ans, me semblerait tout à fait sensé »*. Il rappelait les conditions très favorables auxquelles l'État et les collectivités territoriales pouvaient emprunter à l'époque.

Cependant, l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 interdit à des organismes divers d'administration centrale de recourir à un emprunt dont le terme excéderait douze mois²⁶. La liste des organismes concernés, dans laquelle figure l'ANSC, a été établie par un arrêté du ministre du budget du 29 août 2023, en référence à la loi de programmation précédente (2018-2022).

Ainsi, alors même que le décret institutif de l'ANSC²⁷ datant de 2018 prévoit expressément la possibilité de recourir à l'endettement, l'arrêté de 2023 a privé l'agence de cette modalité de financement, et les tentatives de l'ANSC pour lever cette interdiction tardive sont demeurées sans effet. Le faible financement de l'agence par les SIS jusqu'en 2024 (à un niveau bien inférieur à celui initialement prévu par le plan projet, cf. *infra*) n'a donc pas pu être compensé par un recours à l'emprunt. Ces contraintes financières ont empêché l'agence de mobiliser au bon rythme les ressources nécessaires au développement de NexSIS.

1.3 L'architecture technique du projet a dû être substantiellement modifiée

1.3.1 Un appui technique des équipes de la DTNUM réel mais limité

Dès le cadrage du projet NexSIS, il était prévu que l'ANSC, en contrepartie de faibles ressources humaines internes, bénéficie d'un appui important de la direction de la transformation numérique du ministère de l'intérieur (DTNUM²⁸). Ainsi, le plan projet de

²⁵ Art. R. 732-11-12. – I. « Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires de l'agence. Il délibère notamment sur : [...] La conclusion d'emprunts après autorisation du ministre chargé du budget et du ministre en charge de la sécurité civile. »

²⁶ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, article 23

²⁷ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile, codifié à l'article R.732-11-17-5° du code de la sécurité intérieure

²⁸ Cette direction était nommée direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) avant 2019, devenue ensuite direction du numérique (DNUM) à compter de septembre 2019, puis direction de la transformation numérique (DTNUM) à compter de juillet 2023. Par convention, on désignera par son appellation actuelle -

NexSIS²⁹, comme le dossier de présentation du projet à la DINUM dit le « dossier de l'article 3 », considèrent comme acquis le recours à un certain nombre de ressources techniques mises en œuvre par la DTNUM ou interministérielles, notamment le cloud « PI » du ministère de l'intérieur (cf. *infra*) et le réseau interministériel de l'État (RIE).

Afin de formaliser les modalités de ce soutien, un contrat de service « pour les prestations de service, de soutien technique et d'expertise, dans les domaines des systèmes d'information et de communication » a été préparé entre l'ANSC et la DTNUM. Celui-ci rappelait en préambule que *« la création de l'ANSC a été réalisée avec une volonté concrète d'appui sur les services de la [DTNUM] pour ses besoins en matière d'appui technique et de sécurité, de soutien de proximité, d'hébergement, d'exploitation et de supervision de l'ensemble de son portefeuille. Pour cette raison, l'ANSC n'est dotée que d'un faible plafond d'emploi. »*.

Cette convention chapeau n'a cependant jamais été signée par les deux parties (sans qu'aucune ne soit en mesure de le justifier), malgré plusieurs échanges de courrier entre l'ANSC et la DTNUM jusqu'en 2021, convenant de la nécessité de la finaliser rapidement³⁰.

De même, il était prévu d'établir différents contrats de services spécifiques ouvrant à l'ANSC l'accès aux offres de services de la DTNUM (sur le Cloud PI, le RIE, le soutien de proximité notamment), mais seule la convention RIE a été signée³¹, permettant de connecter des premiers SIS au RIE.

Si les modalités d'appui de la DTNUM à l'ANSC n'ont jamais été formalisées, les équipes de la DTNUM ont néanmoins été mobilisées dès le démarrage du projet. Ainsi, lors de l'étude de faisabilité, la DTNUM, garante du cadre de cohérence technique ministériel, a participé au groupe de travail « solution technique », qui s'est réuni à 10 reprises de juillet à novembre 2016, contribuant à définir les infrastructures et l'architecture applicative nécessaires au fonctionnement d'un SGA-SGO unifié. Les équipes de la DTNUM ont également apporté à l'agence un soutien efficace lors de la phase d'installation de l'agence et de la préparation des marchés de réalisation en 2019. La qualité de ce soutien a été soulignée dans une note du directeur de l'ANSC³² qui relève que *« la collaboration avec la sous-direction de l'administration générale et des achats a été très fructueuse pour les achats et le conseil juridique »*, et que *« le soutien bureautique de proximité a été remarqué »*. En mars 2021, la DTNUM a également apporté son appui lors des négociations avec le prestataire OCTO dans les situations de crise précitées, ou encore un appui technique lors de l'analyse des offres du marché SECOURIR³³.

Si l'agence a donc bénéficié de l'expertise technique, administrative et juridique de la DTNUM, au moins dans une toute première phase du projet, ce soutien effectif s'est néanmoins avéré limité, notamment lors de la crise sanitaire. Durant cette période, les effectifs de cette

DTNUM - cette direction centrale du ministère de l'intérieur dans la suite du rapport, quelle que soit la période concernée.

²⁹ Plan projet NexSIS, Agence du numérique de la sécurité civile, version publique au 24 juin 2018, p. 83.

³⁰ Note n°ANSC/DIR/2019/062 du 17 juillet 2019 à l'attention du directeur des systèmes d'information et de communication, note n°233 SG/DSIC/19-027033-D du 19 octobre 2019 à l'attention du directeur de l'ANSC, note n°ANSC/DIR/2021/051 du 29 mars 2021, à l'attention du DGSCGC et du DNUM.

³¹ Le directeur de l'ANSC a signé une convention type pour l'usage du RIE, mais celle-ci n'était pas spécifique aux besoins de l'agence (notamment en termes de délai de déploiement), et elle n'a pas été contresignée par la DTNUM.

³² Note n°ANSC/DIR/2019/062 du 17 juillet 2019 à l'attention du DSIC.

³³ Note n°ANSC/DIR/2021/051 du 29 mars 2021, à l'attention du DGSCGC et du DNUM.

direction ont été mobilisés sur des projets prioritaires, et certains chantiers à sa charge, dont le raccordement des SIS au RIE, ont accusé des retards. Ces difficultés, source de dérive des délais dans la conduite du projet NexSIS, n'ont pu être contenues en dépit d'une mobilisation accrue des ressources humaines de l'agence, en nombre limité.

Enfin, alors que le projet de convention faisait explicitement mention d'un soutien de la DTNUM pour compenser le faible plafond d'emploi de l'ANSC et ce, malgré l'absence de réalisation des prestations prévues, il n'y a pas eu de renforcement en effectifs de l'agence, notamment par la voie de mise à disposition auprès d'elle d'agents de la DTNUM³⁴.

1.3.2 L'abandon du recours au cloud ministériel a contraint l'agence à s'orienter vers un hébergement externe

L'architecture du système NexSIS prévoyait, dès la phase de préfiguration, un hébergement de l'application sur le Cloud PI du ministère de l'intérieur, opéré par la DTNUM.

Le Cloud PI du ministère de l'intérieur

Les expérimentations liées au projet Cloud PI ont été lancées en 2014 par le ministère, afin de réduire les délais de mise à disposition d'infrastructures informatiques en réponse aux besoins des développeurs et architectes, pour faciliter la gestion de ces infrastructures, et proposer une solution d'hébergement maîtrisée et hautement sécurisée.

Opérationnelle depuis 2015, cette plateforme héberge aujourd'hui plusieurs applications ministérielles, comme Sidca pour la gestion des radars routiers, Histovec qui permet de connaître l'historique des véhicules, ou encore ETG-OA dédié à l'organisation des épreuves théoriques du permis de conduire. À terme, conformément à la doctrine du « cloud au centre » adoptée par l'État³⁵, l'ensemble des applications ministérielles ont vocation à être développées et hébergées sur cette plateforme.

L'ANSC a cependant rapidement fait le constat que le Cloud PI n'offrait pas de garanties suffisantes en matière de disponibilité (fréquence des interruptions de service et durée de rétablissement) pour héberger la solution NexSIS. La prise en charge des appels d'urgence nécessitant une continuité de service H24, l'agence a proposé à la DTNUM dès 2019 une démarche d'amélioration continue qui aurait permis fin 2020 de disposer sur le Cloud PI des niveaux de service attendus³⁶. Dans un courrier d'août 2020, l'ANSC renouvelait à la DTNUM

³⁴ DGSCGC, réponse au questionnaire de la Cour, 3 décembre 2024 : « le plafond d'emploi de l'agence et son renforcement dans une logique d'internalisation des compétences est au cœur des préoccupations et des enjeux du COP 24-27 et du soutien des tutelles sur ce sujet. La DGSCGC, et certainement la DTNUM, ne disposent pas en l'état de ressources suffisantes pour intégrer les équipes projets du produit NexSIS et y travailler sur une longue période. Les expertises de la DINUM, de la DTNUM et de la DGSCGC sont régulièrement mises au profit de l'ANSC, sur de courtes périodes, dans le cadre de travaux d'assistance à maîtrise ouvrage et à maîtrise d'œuvre, sans, pour autant, pouvoir renforcer significativement le travail des équipes techniques et fonctionnelles de l'agence ».

³⁵ Circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État.

³⁶ Note n°ANSC/DIR/2019/062 du 17 juillet 2019 à l'attention du directeur des systèmes d'information et de communication.

sa demande d'amélioration du niveau de disponibilité du Cloud PI, jugé insatisfaisant³⁷. De plus, le Cloud PI ne permettait pas d'utiliser la solution technique prévue pour le développement de NexSIS³⁸.

Compte tenu de ces difficultés, l'ANSC a finalement dû recourir à un fournisseur commercial pour héberger NexSIS. L'ANSC a retenu la société Scaleway, dans le cadre d'un marché négocié par la centrale d'achat UGAP relatif aux « *services d'informatique en nuage* ».

Ce changement d'architecture consistant à basculer d'un hébergement interne au ministère à une solution d'hébergement externe a entraîné des délais de mise en œuvre (travaux liés à la contractualisation avec Scaleway et d'adaptation de l'architecture de NexSIS).

1.3.3 La passation d'un marché spécifique pour la collecte et l'acheminement des communications d'urgence

L'étude de faisabilité du projet NexSIS, tout comme le dossier article 3 transmis à la DINUM, prévoyait que l'ensemble des SIS soient raccordés au réseau interministériel de l'État (RIE), que le module d'aiguillage des appels soit hébergé sur le Cloud PI et que les flux de signalisation des appels, voire les appels eux-mêmes soient transportés *via* le RIE. Ces documents formulaient également l'hypothèse selon laquelle les opérateurs téléphoniques collaboreraient entre eux pour transmettre de bout en bout des communications en protocole Internet de l'appelant au service d'urgence, sur la base des indications dynamiques fournies par NexSIS.

Le routage des appels d'urgence

Le « routage des appels d'urgence » est l'ensemble des dispositions légales, techniques et opérationnelles permettant d'acheminer un appel d'urgence vers le centre de traitement des appels (CTA) le plus approprié en fonction de la localisation du requérant. Aujourd'hui, ce routage est géré par plus de 120 opérateurs de communications électroniques qui convertissent le numéro court (15, 17, 18, 112...) en un numéro à dix chiffres identifiant le centre géographique destinataire. Ce système est peu réactif et ne permet pas d'introduire de nouvelles fonctionnalités simplement.

L'un des objectifs du projet NexSIS est de permettre un routage « dynamique » des appels d'urgence, c'est-à-dire qu'il soit possible depuis l'application de modifier le CTA auquel doivent aboutir les appels d'urgence provenant d'une zone géographique donnée. Cette fonctionnalité est clé pour permettre par exemple à des CTA de départements limitrophes de prendre en charge les appels d'urgence d'un CTA saturé ou indisponible, ou encore pour mutualiser au sein d'un unique CTA la prise en charge des appels de plusieurs départements pendant la nuit.

³⁷ La note n°ANSC/DIR/2020/114 du 20 août 2020 à l'attention du Directeur du numérique du ministère de l'intérieur indique ainsi « *L'ANSC exploite deux services opérationnels, l'AML et la VSSO, hébergés sur les infrastructures du Cloud PI. Nous pouvons disposer maintenant d'un retour d'expérience sur les taux de disponibilités et les temps de rétablissement après incident. [...] Au bilan, ces résultats (94,59% de disponibilité pour la VSSO et 98,41% pour l'AML) ne sont pas en l'état compatibles avec la mise en production d'une application critique. De plus, des informations en notre possession, la feuille de route de l'enrichissement des différents services d'infrastructures hébergées par le Cloud ne pourrait pas répondre aux besoins de NexSIS18-112 avant le deuxième semestre 2021* ».

³⁸ *Kubernetes* est une solution permettant de déployer et de mettre en œuvre de manière automatisée des « conteneurs d'applications ». L'utilisation des conteneurs permet de déployer, gérer et faire évoluer des applications de manière portable et efficace sur des infrastructures variées.

Ces hypothèses structurantes ont rapidement dû être revues. Tout d'abord, l'abandon du recours au Cloud PI ministériel pour l'hébergement de NexSIS a conduit à abandonner l'utilisation du RIE. En effet, d'une part, le recours à ce réseau n'était plus justifié par la contrainte technique de conserver l'ensemble des flux en interne au ministère et, d'autre part, le déploiement des premiers SIS au RIE s'est avéré plus long qu'initialement anticipé. Des difficultés techniques sont également apparues lors des premiers tests réalisés sur le RIE.

Par ailleurs, il est apparu que l'acheminement par les opérateurs des appels au 18 jusqu'à des numéros à dix chiffres indiqués dynamiquement par NexSIS impliquait des investissements pour faire évoluer leurs réseaux, ces investissements nécessitant une contractualisation.

L'ANSC s'est donc orientée vers la réalisation d'une infrastructure de services réseaux destinée à la collecte et l'acheminement des appels d'urgence spécifique, appelée SECOURIR. Le marché conclu dans ce cadre, au périmètre large, prévoit le recours à la technologie dite « ESINet » (en lien avec les normes internationales) et inclut plusieurs fonctionnalités stratégiques (cf. *infra*).

Le manque de cadrage technique initial du projet a donc conduit à la passation d'un nouveau marché, « SECOURIR », pour mettre en œuvre une brique essentielle de NexSIS, ce qui a constitué un changement significatif de périmètre du projet. Ce marché, qui n'avait pas été prévu dans les modélisations budgétaires effectuées dans l'étude de faisabilité et la mission de préfiguration, a conduit l'agence à revoir son modèle économique et les volumes de financements attendus de l'État et des SIS (cf. *infra*). La préparation et la notification du marché, puis la phase de réalisation de SECOURIR par le prestataire ORANGE ont par ailleurs, entraîné des délais supplémentaires significatifs : après une expérimentation en août 2020, le marché SECOURIR a été publié début 2021, sa notification n'est intervenue qu'en novembre 2021 et la phase de réalisation par le prestataire s'est achevée en décembre 2022.

Le service « SECOURIR »

SECOURIR (Service de Communications d'Urgence Intelligent et Résilient) est une infrastructure dédiée à la collecte et à l'acheminement des communications d'urgence en France. Son intégration avec le système NexSIS permet de recevoir, qualifier et transférer les appels d'urgence de manière optimale, tout en assurant une coordination fluide entre les différents systèmes impliqués.

Le cœur du système SECOURIR repose sur des technologies de téléphonie IP permettant un routage efficace et dynamique des appels d'urgence vers les centres de traitement appropriés. Ce mécanisme prend en compte les configurations spécifiques des SIS, ainsi que l'urgence des situations opérationnelles, et permet la redistribution des appels vers les CTA disponibles, évitant ainsi les interruptions de service. Cette fonctionnalité permet une mutualisation des ressources entre différents SIS, notamment lors de pics d'appels ou en cas de surcharge d'un centre physique.

SECOURIR permet également aux opérateurs des CTA de procéder à un « *picking* » des appels : nouveauté dans la gestion des appels d'urgence, ce mécanisme permet aux opérateurs de choisir les appels qu'ils décrochent, sur la base d'information qui leur sont affichées dans NexSIS telles que la géolocalisation de l'appelant. L'objectif est de réaliser une priorisation *a priori* des appels pour optimiser leur traitement.

Le service SECOURIR permet d'assurer une résilience et une disponibilité accrue pour la collecte et l'acheminement des appels d'urgence. De plus, en remplaçant les technologies téléphoniques traditionnelles par des solutions IP modernes, SECOURIR offre des avancées significatives en matière de cybersécurité : les communications sont mieux protégées contre les interruptions ou les cyberattaques potentielles, grâce à des dispositifs de chiffrement et de contrôle d'accès robustes.

Malgré les difficultés qui ont marqué la mise en œuvre du réseau SECOURIR par l'ANSC, c'est un projet précurseur de modernisation des communications d'urgence. Il s'agit du premier réseau de ce type en France, qui présente des avantages significatifs pour les SIS :

- il répond aux exigences de résilience et de sécurisation nécessitées par un système d'information essentiel comme NexSIS ;
- il permet l'interopérabilité et l'entraide entre SIS, et permet d'acheminer l'appel du requérant de manière dynamique sur tout le territoire et non seulement vers le centre d'appel géographiquement compétent ;
- le marché conclu permet de ne plus limiter le nombre d'appels pouvant être traités en cas d'afflux, l'interopérabilité y contribuant par ailleurs également ;
- il permet également d'accéder *a posteriori* à toutes les informations relatives aux appels qui n'auraient pu être traités dans des circonstances de panne momentanée ;
- enfin, le déploiement progressif de SECOURIR dans les différents SIS permet d'assurer leur passage vers une technologie de téléphonie sur IP, en anticipation de l'extinction progressive du réseau téléphonique ORANGE d'ici 2030.

1.3.4 Un succès technique : le service « AML » de géolocalisation des requérants

Les documents de cadrage du projet NexSIS mentionnaient la mise en place d'un service de géolocalisation. Ce service, appelé AML (« *advanced mobile location* »), repose sur la transmission par les téléphones portables de données permettant la localisation de l'appelant à quelques mètres près.

La mise en œuvre de ce service est une obligation du code européen des communications électroniques. La directive n°2018-1972 prévoit ainsi dans son article 109-6 que : « *Les États membres veillent à ce que les informations relatives à la localisation de l'appelant soient mises à la disposition du PSAP³⁹ le plus approprié sans tarder après l'établissement de la communication d'urgence. Ces informations comprennent les informations de localisation par réseau et, si elles sont disponibles, les informations relatives à la localisation de l'appelant obtenues à partir de l'appareil mobile* ».

L'ANSC a souhaité mettre en œuvre cette technologie au plus vite dans l'intérêt des services d'urgence et a présenté sa candidature en 2018, par l'intermédiaire de la DGSCGC, au programme européen « *Help 112-II* » pour financer son déploiement. Une lettre de mission de la DGSCGC en août 2019 a validé l'ANSC comme maîtrise d'ouvrage du projet AML.

Les contacts avec la société Google pour mettre en œuvre le service sur les plateformes dotées du système d'exploitation *Android* ont eu lieu à l'été 2019 et des premières expérimentations ont été organisées fin 2019. Le service a été opérationnel pour ces plateformes au début du printemps 2020, en avance de quelques mois sur les échéances européennes. L'ouverture du service sur les plateformes *iOS* de la société Apple a suivi. Le service a rapidement été partagé avec d'autres numéros d'urgence, notamment le 15 pour les SAMU.

³⁹ PSAP : *Public Safety Answering Point* ou centre de réception des appels d'urgence.

La technologie AML permet une géolocalisation plus précise que le système antérieurement utilisé par les SIS

Le système utilisé jusqu'alors par les SIS permettait une localisation approximative (dans certains cas à plusieurs kilomètres près), reposant pour les appels depuis un téléphone portable sur la localisation de l'antenne relais avec laquelle communiquait le téléphone. Depuis 2014, une technologie de géolocalisation beaucoup plus précise existe pour les smartphones sur les systèmes d'exploitation Android et iOS : l'AML (*Advanced Mobile Location*).

Lors d'un appel vers un numéro d'urgence, l'AML envoie les coordonnées GPS du smartphone sous la forme d'un SMS à une plateforme dédiée. Cette dernière met alors les informations à la disposition du service d'urgence, qui récupère ces données et peut localiser l'appelant avec une précision de l'ordre de quelques dizaines de mètres. Après l'envoi du premier SMS de géolocalisation (dans un délai de 20 secondes après le début de l'appel), le terminal envoie périodiquement des SMS AML toutes les 60 secondes, pendant toute la durée de l'appel, afin de suivre le requérant lorsqu'il est en mouvement.

L'ANSC a signé plusieurs conventions pour mettre à disposition ce service, notamment avec la DGOS pour les SAMU. Cependant, en dépit des directives européennes, tous les numéros d'urgence n'y ont pas recours. C'est notamment le cas du 17, pourtant particulièrement concerné par l'enjeu de localisation des appelants (notamment en cas d'agression, d'enlèvement, de vol, etc.). Cette situation n'est pas satisfaisante, d'autant que les coûts financiers en jeu sont faibles : actuellement le service AML représente un coût annuel de 540 000 € pour 35 millions d'appels traités. L'extension de ce service aux 12 millions d'appels d'urgence au 17 représenterait selon les modalités de tarification de l'agence⁴⁰ un coût d'environ 138 000 € à prendre en charge par les forces de sécurité intérieure.

La DGSCGC a proposé ce service aux forces de sécurité intérieure en juillet 2020⁴¹. Ces dernières n'ont toutefois pas souhaité utiliser ce service, préférant continuer de recourir à la plateforme de localisation des appels d'urgence (PFLAU)⁴². À terme, une convergence des deux plateformes est envisagée, sous le pilotage du CCED⁴³.

Tableau n° 1 : Nombre d'appels d'urgence en 2023, par numéro court

| Appels "fixe" | | | Appels "mobile" | | | Total des appels | | |
|---------------|-------------------|-------|-----------------|-------------------|-------|------------------|-------------------|-------|
| 15 | 4 670 813 | 33,7% | 15 | 15 642 747 | 25,6% | 15 | 20 313 560 | 27,1% |
| 17 | 2 881 602 | 20,8% | 17 | 11 718 828 | 19,2% | 17 | 14 600 430 | 19,4% |
| 18 | 2 175 682 | 15,7% | 18 | 7 707 113 | 12,6% | 18 | 9 882 795 | 13,2% |
| 112 | 2 345 369 | 16,9% | 112 | 11 513 638 | 18,9% | 112 | 13 859 007 | 18,5% |
| 115 | 1 580 014 | 11,4% | 115 | 12 794 394 | 21,0% | 115 | 14 374 408 | 19,2% |
| Total | 13 863 790 | | Total | 61 042 051 | | Total | 74 905 841 | |

Source : CCED

⁴⁰ Délibération du CA du 17 novembre 2020.

⁴¹ Courriers du 15 juillet 2020 de l'ANSC au DGGN et DGPN.

⁴² Courrier commun de réponse du DGGN et du DGPN du 13 octobre 2020.

⁴³ La DTNUM préconise que le service soit dans un premier temps proposé à tous au travers de la PFLAU, dont bénéficient déjà les SDIS, que le mode de transmission soit modernisé pour s'émanciper des contraintes du SMS puis que la plateforme soit modernisée pour offrir toutes les fonctionnalités prévues légalement, notamment la mise à jour de la position au cours de l'appel.

1.4 Le projet accuse un retard de plus de trois ans.

1.4.1 Un calendrier de déploiement reporté à plusieurs reprises

Compte tenu des multiples difficultés qui ont affecté le projet dès son lancement, le calendrier initial a dû être reporté à plusieurs reprises.

L'étude de faisabilité du projet, datée de décembre 2016, prévoyait une planification « *ambitieuse mais réaliste* » tenant compte de la vétusté des systèmes de SGA-SGO des SIS ayant répondu à l'enquête réalisée début 2016 (près du tiers disposaient de systèmes proches de l'obsolescence et nécessitant un renouvellement rapide). Ce premier calendrier s'étalait sur une durée globale de six ans du lancement du projet jusqu'à son déploiement dans sa version cible : le premier SIS utilisateur de NexSIS était alors planifié début 2020, pour un achèvement du déploiement en 2025.

Un an et demi plus tard, le plan projet de NexSIS, publié en juin 2018, prévoyait un calendrier plus détaillé et décalé d'un an par rapport à celui de l'étude de faisabilité. Il décrivait un développement du projet en plusieurs versions successives, dont la première serait disponible 20 mois après le lancement du projet, soit début 2021, date à laquelle le SIS pilote retenu (Seine-et-Marne) pourrait basculer vers NexSIS⁴⁴. De nouvelles versions enrichies de la solution étaient annoncées tous les 12 mois, en parallèle d'un déploiement industrialisé de la solution sur l'ensemble des SIS jusqu'en 2026. La version 3 du produit, livrée fin 2022, devait constituer « *une version complète capable de supporter tous les SIS et incluant toutes les innovations identifiées dans [le] plan projet* ».

En juin 2021, le rapport d'information de la commission des finances du Sénat⁴⁵ évoquait les difficultés du projet liées à la crise sanitaire, mais indiquait que le calendrier de déploiement « *devrait être tenu, dans la perspective de sécuriser les grands événements internationaux* » (en particulier les jeux olympiques et paralympiques de 2024). Dans une posture qui apparaît exagérément optimiste, l'ANSC prévoyait alors de déployer la solution NexSIS sur sept départements l'année même (dont le SIS pilote de Seine-et-Marne), puis 15 en 2022, 23 en 2023, et entre 15 et 20 les trois années suivantes.

Ce n'est finalement qu'en décembre 2023, après des changements substantiels dans la conduite du projet par l'agence, que le premier SIS (celui de Corse-du-Sud) a basculé vers la solution NexSIS, soit près de trois ans après la date initialement prévue dans le plan projet.

1.4.2 La Seine-et-Marne, un pilote qui n'a basculé vers NexSIS qu'en janvier 2025

Présent dès le lancement de la mission du projet NexSIS en 2016, et partie prenante de l'étude de préfiguration en 2017, le SIS de Seine-et-Marne s'est très tôt positionné comme un

⁴⁴ Plan projet Nexsis, version publique au 24 juin 2018, p.168 : « *La release V1, livrée au bout de 20 mois maximum après le démarrage de la phase de développement opérationnelle du projet, inclut toutes les fonctionnalités couvrant les besoins des premiers SIS déployés et cela sans régression pour ceux-ci.* »

⁴⁵ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur NexSIS 18-112, de M. Jean-Pierre VOGEL, Sénateur, juin 2021

acteur clé du projet. Ce rôle de préfigurateur dans les groupes utilisateurs et le volontarisme de son directeur lui ont valu d'être retenu dès le plan projet de 2018 par la direction de l'agence et ses tutelles comme premier SIS pilote à passer en production sur la solution NexSIS. La position du SIS était également motivé par son souhait de ne plus contractualiser avec son éditeur historique, en raison d'une hausse significative des tarifs proposés.

La collaboration avec le SIS de Seine-et-Marne a permis de développer une première version de démonstration du SGA et SGO. Cependant, le choix de ce pilote s'est avéré dans la pratique source de difficultés. Plusieurs facteurs expliquent ces difficultés :

- NexSIS devait remplacer une solution de SGA-SGO utilisée depuis plus de 20 ans par le SIS de Seine-et-Marne, et qui avait bénéficié au fil des années de nombreux développements et adaptations spécifiques ;
- de même, la solution historique de SGA-SGO du SIS était interfacée avec de nombreux logiciels métiers (pour la gestion des astreintes, le paiement des primes, etc.). NexSIS a dû reproduire ces interfaces pour éviter toute régression et coûts supplémentaires pour le SIS ;
- la solution de SGA-SGO préexistante était connectée au logiciel de régulation médicale du SAMU de Seine-et-Marne, permettant ainsi une plateforme commune entre les deux services de secours. Le maintien de cette interconnexion était, pour le SIS, opérationnellement indispensable. Compte-tenu des difficultés du projet de SI-SAMU du ministère de la santé et de son interconnexion avec NexSIS (cf. *infra*), l'ANSC a dû réaliser des développements spécifiques pour connecter NexSIS au logiciel du SAMU de Seine-et-Marne ;
- enfin, le SIS de Seine-et-Marne couvre une population importante et présente de forts enjeux opérationnels.

Compte tenu de l'accumulation des retards, l'ANSC a déployé en 2020 au profit du SIS de Seine-et-Marne une version non aboutie de NexSIS, mais pouvant servir de secours en cas d'interruption de service de son SGA-SGO historique (dont le SIS avait interrompu le support).

La livraison en 2020 d'une version de secours de soutien opérationnel pour le SIS Seine-et-Marne

Le plan projet comme le dossier article 3 adressé à la DINUM évoquent la livraison rapide d'une version viable de NexSIS au SIS de Seine-et-Marne, afin de pallier une éventuelle défaillance de son système historique. Dans cet objectif, la direction de l'agence a proposé de livrer une version de secours et de soutien opérationnel, élaborée à partir du démonstrateur du système de gestion opérationnelle.

Cette version a été livrée début 2020, avec des fonctionnalités limitées par rapport au système NexSIS cible (elle fonctionne notamment avec des lignes téléphoniques « classiques » sans réacheminement dynamique des appels). La livraison de cette version de secours a néanmoins permis de montrer que l'agence pouvait assurer rapidement une couverture minimale des opérations de qualification d'appel et d'envoi des moyens. Elle a aussi permis dans une certaine mesure de montrer à la communauté des SIS, un an après la mise en place de l'agence, que cette dernière était en capacité de fournir des premiers produits opérationnels.

Pendant les trois ans de mise à disposition de cette version de secours, celle-ci a été utilisée à cinq reprises par le SIS 77 et a permis de répondre aux appels et d'engager les moyens de secours.

Malgré ces difficultés à adapter la solution aux besoins du SIS de Seine-et-Marne, l'ANSC a longtemps fait le choix de maintenir ce SIS comme unique pilote du projet, induisant ainsi un décalage de l'ensemble de son calendrier de déploiement. Ce n'est que fin 2022 que

l'ANSC a finalement revu l'agencement de son calendrier de déploiement et choisi de travailler à la bascule d'autres SIS vers NexSIS : la bascule des SIS de Corse du Sud, du Var et d'Indre-et-Loire est finalement intervenue avant celle du SIS de Seine-et-Marne.

Entre décembre 2022 et décembre 2024, plus de 25 séances de tests de fonctionnement en conditions réelles de la solution ont été réalisées par le SIS 77 avec le support de l'agence, ce qui en fait l'acteur ayant nécessité le plus d'accompagnement. Ces travaux ont finalement abouti à la bascule opérationnelle du SIS vers NexSIS en 2025.

Le choix du SIS 77 comme site pilote s'est révélé préjudiciable à la conduite du projet, compte tenu du niveau de complexité induit par le maintien des riches fonctionnalités du SGA existant. Les retards qui en ont résulté ont eu un effet négatif sur le calendrier de déploiement de NexSIS et sur la crédibilité de l'agence auprès de la communauté professionnelle de la sécurité civile.

1.4.3 Un audit de la DINUM début 2022 qui préconise des changements importants

Faisant le constat d'un retard calendaire important, le ministre de l'intérieur a sollicité en décembre 2021⁴⁶ l'appui de la DINUM pour une mission de sécurisation⁴⁷. Au-delà de la nécessaire sécurisation du calendrier de déploiement et du budget du programme, le ministre de l'intérieur soulignait dans son courrier trois points d'attention : le choix de la solution d'hébergement de la solution, le marché de collecte et d'acheminement des appels *Secourir*, et l'organisation du soutien utilisateur.

L'audit de la DINUM s'est déroulé de janvier à juin 2022. Les principales conclusions de l'audit ont été présentées au conseil d'administration de l'agence le 23 juin 2022 et le rapport final a été remis le 10 juillet 2022. Ce dernier dresse un constat mitigé sur la situation du projet, et identifie quatre conditions de réussite : la sécurisation du déploiement du pilote au SIS de Seine-et-Marne, l'industrialisation des déploiements ultérieurs, la mise en place d'une solution d'acheminement des appels d'urgence inter-force, et la refonte du modèle économique de l'agence. Seize recommandations ont été formalisées à l'appui de ces conditions de réussite. À l'issue de cet audit de la DINUM, son auteur, M. Pierre CASCIOLO, a été nommé directeur de l'ANSC le 19 août 2022.

La Cour regrette que, malgré l'investissement humain représenté par cet audit, aucun suivi des recommandations n'ait par la suite été effectué, ni par l'agence ni par ses tutelles. Un premier bilan a été réalisé par la direction de l'agence en janvier 2025, à la demande de la Cour. Si l'ANSC considère que 13 recommandations sur les 16 formulées ont été mises en œuvre, la Cour ne partage pas ce constat : plusieurs d'entre elles ont effectivement été appliquées, telle la simplification de la comitologie projet (recommandation n°2), la mise en place d'API (n°12), ou encore les premiers déploiements de *Secourir* (n°14), mais les plus structurantes portent sur des problématiques non résolues à cette date.

Ainsi, la clarification de la gouvernance (recommandation n°1), consistant à dissocier la direction de l'agence et la direction de programme, n'a pas été mise en œuvre (cf. *infra*). De

⁴⁶ Courrier n°21-033500-A en date du 22 décembre 2021, du ministre de l'intérieur.

⁴⁷ Conformément à l'article 4 du décret n°2019-1088, la DINUM peut auditer les grands projets numériques de l'État pour s'assurer de leur viabilité.

même, aucune fonction n'a été créée au sein de l'ANSC pour centraliser les actions de communication et de relations avec l'écosystème externe (recommandation n°2), ces responsabilités restant dispersées entre plusieurs personnes au sein de l'agence. Contrairement à la recommandation n°5, le marché de développement du produit n'a pas été dénoncé et le prestataire a au contraire été reconduit à l'occasion du renouvellement du marché. En outre, le pilotage de ce prestataire a été assoupli, s'agissant en particulier des modalités d'engagement des commandes qui relèvent davantage d'un engagement capacitaire que de résultat – cf. section 3.4.2), à l'inverse de la recommandation n°4.

D'autres recommandations n'apparaissent que partiellement appliquées. Tandis que les recommandations n°8, 9 et 10 appelaient à la formalisation d'un calendrier de déploiement et à l'identification de la cible organisationnelle pour l'exploitation de la solution, ces deux sujets restent encore insuffisamment cadrés par l'agence (cf. section 2.2). En outre, la recommandation n°13, invitant à mettre en place un groupe interministériel pour définir une solution de traitement des appels d'urgence interministériel et multiformes n'a que partiellement été mise en œuvre. Si une telle mission a bien été confiée au CCED, ses travaux sont encore à un stade préliminaire (cf. section 4.3). Enfin, le constat de la fragilité du modèle économique de l'agence, objet des recommandations n°15 et 16, demeure (cf. section 4.1).

À l'occasion de la phase de contradiction, la DINUM a partagé sa vision de la mise en œuvre des recommandations de l'audit, qui rejoint pour partie l'analyse de la Cour⁴⁸.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si l'audit de la DINUM en 2022 a conduit à la nomination d'un nouveau directeur, il doit être souligné que dans sa première phase (2019-2022) l'agence a atteint une partie des objectifs qui lui avaient été fixés, et que les délais importants qui ont miné sa crédibilité sont pour partie liés à des éléments externes (COVID, soutien plus faible que prévu de la DTNUM, défaillance ou inadéquation des solutions techniques ministérielles initialement envisagées - Cloud PI et RIE -, annulation de son décret constitutif) et à des ressources internes insuffisantes par rapport aux enjeux (plafond d'emploi et compétences techniques). La méthode de travail retenue avec son prestataire explique également une partie des difficultés tandis que le choix d'un département pilote de la solution NexSIS aux configurations complexes et aux exigences élevées a consommé une large partie des ressources de l'agence.

Dans ce contexte, l'agence a fait preuve d'une réactivité certaine, en recourant à un cloud externe pour assurer un meilleur niveau de disponibilité que celui du Cloud PI, en développant au bénéfice des services de secours un système de géolocalisation des appels d'urgence performant, et en mettant en place un système de collecte et d'acheminement des communications d'urgence sécurisé, permettant l'interopérabilité des SIS, le respect des normes européennes et le passage à la technologie IP des communications (SECOURIR). Ce dernier système est actuellement le plus en avance de ceux développés par les services d'urgence et de secours, selon le CCED.

⁴⁸ Contrairement à la Cour, la DINUM considère que les recommandations 4, 8, 9 et 10 sont mises en œuvre.

2 UNE DYNAMIQUE DE DÉPLOIEMENT POSITIVE DEPUIS 2024, ENCORE SUJETTE À DES RISQUES IMPORTANTS

L'arrivée d'un nouveau directeur de l'ANSC en août 2022 a conduit à des changements importants de méthode et d'organisation. Si le déploiement de la solution a effectivement commencé avec un petit nombre de SIS, à partir de décembre 2023, sa généralisation reste un enjeu important.

2.1 Une nouvelle approche depuis le changement de direction en 2022

2.1.1 Une stratégie de développement et de déploiement de la solution qui s'appuie sur deux principes : « progressivité » et « mise à l'épreuve du réel »

En 2023, l'arrivée du nouveau directeur de l'agence a fait significativement évoluer la méthodologie mise en œuvre pour le développement et le déploiement de NexSIS, en privilégiant deux principes : la « progressivité » et la « mise à l'épreuve du réel ».

La « progressivité » est présentée comme une approche pragmatique tenant compte du niveau de maturité de chaque SIS. Cette méthode vise à accompagner progressivement chacun des SIS dans les étapes préalables à la bascule vers NexSIS, suivant cinq axes (« produit opérationnel », « données opérationnelles », « utilisateurs finaux opérationnels », « écosystème pompier opérationnel », « capacité de support/soutien »). Cette méthode présente une certaine souplesse, mais ne facilite pas un pilotage par les délais et l'identification du chemin critique des actions à réaliser et des échéances associées pour permettre une migration vers NexSIS à une date fixée.

Le second principe, la « mise à l'épreuve du réel », prévoit des temps forts de tests en conditions réelles. Cette démarche est essentielle pour établir l'opérationnalité du produit et nécessite une coordination rigoureuse et des ressources importantes. Les mises à l'épreuve du réel (MER) doivent être soigneusement planifiées pour éviter toute perturbation des opérations de secours. De plus, les retours d'expérience doivent être rapidement intégrés dans le processus d'amélioration continue.

Ces principes ont été mis en œuvre dans plusieurs SIS, dont celui de la Seine-et-Marne, du Var, de la Corse du Sud et de l'Indre-et-Loire, quatre départements aux configurations différentes. Les SIS considèrent que cette méthode, plus collaborative, a permis de restaurer une relation de confiance et de basculer dans la phase d'utilisation opérationnelle de la solution.

En complément de cette évolution méthodologique, l'agence a engagé de nombreuses actions de communication auprès des SIS, soit lors des événements phares de la profession (congrès des sapeurs-pompiers notamment), soit en bilatéral à l'occasion des multiples déplacements de la direction. Malgré ces efforts, les réponses des SIS au questionnaire de la Cour montrent que leur connaissance des fonctionnalités de NexSIS est encore imparfaite. L'agence doit donc poursuivre, avec l'appui de la DGSCGC, ses efforts d'information et de sensibilisation des SIS concernant la maturité du produit.

2.1.2 Une nouvelle organisation de l'agence

Pour aligner l'organisation de l'agence sur la nouvelle méthodologie de conduite du projet, l'organisation de l'ANSC a été revue autour de trois piliers métiers : le pilier « produit » (en charge des développements), le pilier « écosystème » (en charge du pilotage de la montée des différents SIS sur l'environnement de production) et le pilier « données » (en charge de la gouvernance des données, de leur accessibilité et de leur sécurisation). Cette organisation, mise en place informellement début 2024, a été formalisée tardivement à l'occasion du conseil d'administration du 27 novembre 2024⁴⁹.

L'agence explique avoir mis en place cette nouvelle organisation dans une logique de transition du rôle de l'agence, passant de concepteur et réalisateur de système d'information jusqu'alors, à des activités de déploiement et d'exploitation. Elle souligne également des tensions existantes au sein de l'organisation antérieure, qui reposait également sur trois pôles (fonctionnel, technique, offre de service) dont les responsabilités respectives avaient conduit à un fonctionnement en silo et nuisaient à l'effectivité des échanges avec le prestataire.

La Cour relève que cette nouvelle organisation ne permet pas de distinguer les rôles de direction de l'agence et de direction de projet, contrairement à la recommandation formulée dans le rapport de la DINUM de 2022, qui préconisait de « *détailler et clarifier l'organisation du projet NexSIS 18-112 avec une direction et une équipe programme séparées de la direction de l'agence* ». Au contraire, dans la pratique, en l'absence de direction des opérations (la titulaire du poste ayant cessé son activité depuis janvier 2024), le directeur de l'agence est très mobilisé dans le déploiement opérationnel de la solution, participe aux sessions de tests de l'application par les SIS, ou encore assure directement les négociations avec les prestataires de l'agence. La structure de direction étant restreinte, cette implication ne peut s'opérer qu'au détriment d'autres enjeux plus stratégiques, politiques, administratifs, ou budgétaires (liens avec la gouvernance des SIS, les tutelles, avec les autres opérateurs tant au ministère de l'intérieur qu'à celui de la santé, etc.).

Comme l'avait déjà souligné le rapport de la DINUM, le cumul de la fonction de direction de l'agence et de la direction de projet NexSIS apparaît difficilement compatible avec les charges associées à chacune de ces fonctions. L'ANSC doit donc envisager de dissocier ces deux fonctions.

2.1.3 De premiers déploiements et un calendrier ambitieux

La nouvelle méthodologie adoptée par l'agence a permis d'aboutir à une solution fonctionnelle et de la déployer dans plusieurs départements. Ainsi, le 5 décembre 2023, le SIS de la Corse-du-Sud est passé en exploitation nominale et continue de la solution NexSIS, faisant passer celle-ci du stade de projet à celui de produit opérationnel. Cette mise en production a été suivie par celle du SIS du Var en janvier 2024, puis par celle du SIS d'Indre-et-Loire en juin 2024. En janvier 2025, le SIS de Seine-et-Marne, pilote initial du projet, a finalement basculé vers la solution NexSIS de manière continue. Au cours du premier semestre 2025, quatre

⁴⁹ Note *Organisation générale des services de l'agence*, insérée dans le rapport de présentation pour le conseil d'administration du 27 novembre 2024.

nouveaux départements (la Nièvre, l'Ardèche, l'Ain, le Lot et les Deux-Sèvres) ont à leur tour basculé vers la solution NexSIS. En outre, un produit spécifique de gestion des alertes, dénommé ONE, a été mis en service au sein de la plate-forme des appels d'urgence (PFAU) de la préfecture de police de Paris.

À mi-2025, neuf départements de tailles et de contextes variés, ainsi que la PFAU, utilisent donc au quotidien le produit NexSIS, avec un niveau de satisfaction élevé d'après les retours recueillis par la Cour. Cette situation constitue pour l'agence la démonstration de la viabilité de son produit NexSIS, et du fait que ses fonctionnalités sont aujourd'hui suffisantes pour être déployées dans de nombreux SIS.

Cette bascule du projet dans une phase de déploiement opérationnel a permis à l'agence de regagner la confiance des SIS et de créer une vraie dynamique d'adhésion au projet. Cette dernière se traduit par exemple par le *satisfecit* appuyé délivré par l'Association nationale des directeurs de SIS (ANDSIS) : « *cette solution nationale représente une énorme plus-value pour la sécurité civile dans sa globalité et milite pour un accompagnement amélioré de l'agence* ». L'ANDSIS considère ainsi que NexSIS comporte des avancées notoires pour les SIS, notamment en matière de résilience (elle estime que NexSIS constitue à ce titre « *un élément clef dans la fiabilisation des départs de secours et marque une grande avancée dans la sécurisation des process* »), et d'interopérabilité avec différents services partenaires, notamment les SAMU.

Forte de ces premiers succès, l'agence affiche des objectifs de déploiement ambitieux sur les années à venir. Ainsi, le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2024-2027 de l'ANSC fixe une cible de déploiement technique de la solution NexSIS et SECOURIR sur l'ensemble des 99 SIS d'ici 2027, dont 78 devront l'utiliser de façon nominale et permanente à la fin de cette même année.

Tableau n° 2 : Objectifs de déploiement de NexSIS figurant dans le COP 2024-2027 de l'ANSC

| (nombre de SIS en cumulé) | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| Nombre de SIS étant en capacité de réaliser une première mise à l'épreuve du réel | 9 | 30 | 60 | 99 | 99 |
| Nombre de SIS ayant bénéficié d'une première MER avec départs de personnels | - | 20 | 50 | 80 | 99 |
| Nombre de SIS ayant bénéficié d'une solution complète NexSIS + SECOURIR | - | 15 | 40 | 80 | 99 |
| Nombre de SIS utilisant NexSIS en solution nominale et permanente | 1 | 5 | 18 | 42 | 78 |

Source : contrat d'objectifs et de performance de l'ANSC – période 2024 à 2027

Ces objectifs sont repris dans les projets annuels de performance (PAP) du programme 161 – Sécurité civile. L'un des quatre indicateurs de performance du programme porte depuis 2022 sur le nombre de déploiement de NexSIS au sein des SIS. Après deux années de non

atteinte des objectifs fixés dans les PAP⁵⁰, cet indicateur a évolué en 2025. Pour retranscrire la nouvelle méthodologie, il se décompose en deux sous-indicateurs : l'un sur le nombre de SIS ayant bénéficié d'une première MER (ou test utilisateur en conditions réelles), le second sur le nombre de SIS utilisant NexSIS de façon nominale.

Le respect de ces objectifs est conditionné à l'obtention des financements nécessaires par les SIS, mais nécessite également de transformer la méthodologie de déploiement actuellement utilisée par l'agence. Les retours de certains SIS indiquent qu'ils sont peu au fait du calendrier et du contenu des étapes menant au déploiement de NexSIS. Par ailleurs, la bascule de la BSPP prévue pour 2026, semble une échéance peu réaliste compte tenu des sujets restant à traiter et des prérequis demandés par la brigade (voir encadré).

La brigade des sapeurs-pompiers de Paris – Un cas particulier à fort enjeu pour NexSIS

Le cas de la BSPP est singulier à plusieurs titres. En premier lieu par son dimensionnement : en 2023, 1,5 millions d'appels ont été traités, donnant lieu à près de 500 000 interventions des sapeurs-pompiers. Des pics de charge très importants peuvent également être rencontrés à l'occasion d'événements majeurs (ainsi, durant la période de troubles urbains de juin 2023, la plateforme d'appel a reçu 153 000 appels en cinq jours, dont jusqu'à 257 appels simultanés pour les services des pompiers).

En second lieu, parce qu'elle reçoit, au sein de la « plateforme des appels d'urgence » (PFAU), située sur le site de la BSPP dans l'ouest parisien, l'ensemble des appels au 18, 112 et 17 provenant de Paris et des départements de la petite couronne. Cas unique en France, le centre de traitement des appels couvre donc plusieurs départements et est mutualisé avec les forces de police.

Enfin, compte tenu du nombre important d'appels non pertinents (erreurs, malveillance, etc.), le centre est organisé en niveaux successifs : un premier niveau de « débruitage » consistant en un message d'attente ; une prise d'appel de niveau 1, effectuée par des équipes mixtes police-pompiers (au sein de la PFAU), qui permet une première orientation et priorisation de l'appel ; un niveau 2 qui permet la qualification plus fine de l'appel et la mobilisation de moyens le cas échéant (le niveau 2 est traité de manière distincte selon que l'appel a été orienté vers la police ou la BSPP par le niveau 1) ; et enfin un niveau 3 permettant le suivi des opérations de grande ampleur.

La BSPP a développé en interne depuis près de dix ans son propre système d'information de départ des secours, ADAGIO. La bascule vers le système NexSIS n'est donc pas vue comme une source d'économie⁵¹ (le système actuel étant maintenu par des ressources internes), mais une opportunité majeure de modernisation de son système d'information et de bascule vers une plateforme intégrée (SGA/SGO) et interopérable, associée à un système de téléphonie résilient (SECOURIR), qui devrait permettre une optimisation de la gestion des appels et une garantie accrue de continuité de service. La solution NexSIS est également attendue pour l'interopérabilité qu'elle permettra, notamment entre la coordination médicale, autre spécificité de la BSPP, et les systèmes d'information des SAMU, gage d'amélioration de la coordination entre les services⁵².

La BSPP s'est ainsi engagée de manière volontariste dans le projet dès son lancement ; Elle a contribué à hauteur de 2,73 M€ à son préfinancement en 2021 sous forme de subvention

⁵⁰ Le PAP 2022 fixait un objectif de déploiement du système NexSIS dans 6 SIS en 2022 (contre 0 réalisés) ; le PAP 2023 fixait un objectif de 9 SIS à fin d'année (contre 0 réalisés) ; et le PAP 2024 visait 21 SIS déployés (contre quatre réalisés). Les objectifs 2023 et 2024, qui apparaissent ambitieux, s'appuyaient sur la délibération du conseil d'administration de l'agence en date du 5 juillet 2022.

⁵¹ Après un investissement total de 5,54 M€ sur une période de sept ans pour développer ADAGIO, la BSPP paye 195 934 € annuellement pour son maintien en condition opérationnelle.

⁵² Cour des comptes, *La brigade de sapeurs-pompiers de Paris*, observations définitives, février 2025.

d'investissement remboursable⁵³ et détaché deux de ses officiers au profit de l'ANSC pour les phases de conception et de développement du produit. Au total, il est prévu que la BSPP contribue à hauteur de 11,68 M€ de fonctionnement sur 10 ans⁵⁴. Compte tenu des enjeux majeurs en termes de volumétrie, un déploiement de la solution en deux temps est envisagé :

Au premier semestre 2025, le module « ONE » de NexSIS, développé spécifiquement pour la PFAU afin d'assurer le niveau 1 du traitement des appels, mutualisé entre les forces de police et la BSPP, a été mis en service.

Le déploiement de NexSIS pour le traitement de niveaux 2 et 3 des appels vers la BSPP est prévu au plus tôt en 2026. Cette échéance, qui n'a pas fait l'objet d'un rétroplanning détaillé, reste à ce stade largement théorique. Ainsi, si trois « mises à l'épreuve du réel » ont été conduites entre juin 2023 et fin 2024, la BSPP considère aujourd'hui n'être qu'aux prémices des travaux de migration vers NexSIS et que de nombreux sujets liés à l'adaptation de NexSIS aux spécificités de la BSPP doivent encore être traités⁵⁵. En outre, compte tenu de sa criticité, la BSPP estime comme primordial de pouvoir « *disposer en régie de capacités humaines et techniques pour réaliser, en temps immédiat et 24/7, les actions curatives à un potentiel dysfonctionnement et pour faire évoluer l'outil NexSIS* ». Cette exigence semble aujourd'hui difficilement compatible avec l'organisation prévue par l'ANSC pour le soutien technique aux SIS ayant migré vers la solution.

Enfin, selon la BSPP, plusieurs points d'attention importants devront être traités pour assurer une migration vers NexSIS en sécurité : (i) la capacité du système à absorber en tout temps une volumétrie d'appels très importante, (ii) la qualité du système en matière de sécurité des systèmes d'information, (iii) l'organisation de la gouvernance des données manipulées par NexSIS, la BSPP étant très attachée à conserver la propriété des données qu'elle produira et à en conserver la gouvernance.

2.2 Des incertitudes perdurent sur le calendrier de déploiement

2.2.1 Une méthode de déploiement sur mesure et chronophage, qui doit être standardisée pour atteindre le rythme souhaité

La méthodologie d'accompagnement des SIS à la migration vers NexSIS, telle que décrite précédemment (progressivité et mises à l'épreuve du réel), s'est révélée très adaptée pour les premiers SIS migrant vers la solution. Elle a permis de rassurer les SIS sur l'opérationnalité de la solution et de créer une dynamique d'adhésion des services de secours à la solution, qui s'est confirmée au premier semestre 2025.

Cet accompagnement « sur mesure » est cependant très consommateur en ressources et en temps. Ainsi, pour la Seine-et-Marne, ce ne sont pas moins de 24 MER qui ont été réalisées sur une durée d'un peu plus d'un an, avant la migration définitive en janvier 2025. De même,

⁵³ Convention relative au versement d'une subvention d'investissement, Préfecture de police et ANSC, 1^{er} décembre 2021.

⁵⁴ Convention du 6 novembre 2024 relative aux modalités de facturation de NexSIS 18-112 et son recouvrement.

⁵⁵ En particulier le fait que la BSPP, en tant qu'unité militaire, n'emploie pas de pompiers volontaires ; qu'elle couvre plusieurs départements et communique à ce titre avec plusieurs SAMU ; ou encore qu'elle doit faire face à des pics d'appels exceptionnels.

la migration du SIS du Var a été précédée de 18 MER sur 8 mois, celle de Corse-du-Sud de 11 MER et celle d'Indre-et-Loire de 13 MER. Chaque MER mobilise les personnels de l'agence et les prestataires tant lors de la phase de planification et de préparation que celle de la réalisation du test lui-même, qui peut durer entre une demi-journée et deux jours.

Au-delà de la réalisation de ces MER, le déploiement de NexSIS sur ces quatre départements a également nécessité des développements pour tenir compte de leurs retours d'expérience et parfois de leurs besoins spécifiques (comme par exemple, dans le cas du Var, le développement d'une fonctionnalité permettant le suivi des interventions liées aux feux de forêts). Pour ces premiers départements à utiliser la solution, la phase d'accompagnement à la migration a ainsi duré entre 8 et 13 mois. Elle a saturé les capacités opérationnelles de l'agence jusqu'au plus haut niveau.

L'atteinte des objectifs de déploiements fixés au COP 2024-2027 (bascule de 14 nouveaux départements en 2025 pour atteindre la cible de 18 départements, puis 24 nouveaux départements en 2026 et 36 en 2027) apparaît donc incompatible avec le modèle en vigueur et les moyens actuels de l'agence. Elle nécessite une très forte accélération du rythme actuel, qui requiert un changement de méthode.

Conscientes des efforts de transformation que doit engager l'agence pour accélérer le déploiement de la solution, les tutelles ont ainsi fixé pour objectif au directeur de l'ANSC en 2024 de « *concevoir et valider un modèle opérationnel permettant de conduire un déploiement de masse* »⁵⁶. Pour ce faire, l'agence doit passer d'une logique où le déploiement de la solution dans chaque SIS constitue un projet à part entière à une méthode reposant sur des modalités d'accompagnement standardisées. Cette transition correspond à l'évolution du métier de l'agence : d'une activité de développement d'un produit à celle d'intégration de ce produit.

Le déploiement de NexSIS dans chaque SIS : un projet à part entière

Le déploiement de la solution dans chaque SIS constitue aujourd'hui un projet à part entière. Il nécessite que le SIS conduise plusieurs chantiers spécifiques, avec le support de l'agence :

- le déploiement d'une infrastructure technique locale (4 serveurs) au sein des salles techniques du SIS. Cette infrastructure, qui permet d'héberger certaines données de l'application, est standardisée et déployée par un prestataire de l'agence ;
- le paramétrage de l'application NexSIS pour l'adapter aux spécificités du SIS, en particulier s'agissant de la doctrine d'intervention (définition des moyens à envoyer pour chaque situation opérationnelle) ;
- un travail sur les données métiers du SIS (agents, véhicules, équipements, etc.), qui doivent être fournies à NexSIS sous un format structuré ;
- l'interfaçage de NexSIS avec les applications internes du SIS, telles que les outils de gestion des ressources humaines, de paie, de logistique ou de gestion des véhicules. Ces applications étant spécifiques à chaque SIS, ce chantier de développement reste à la charge de ceux-ci lorsqu'ils intègrent NexSIS ;
- la formation des agents du SIS ayant vocation à utiliser la solution NexSIS. A cette fin, un environnement de test et des supports de formation sont mis à disposition par l'agence. Les

⁵⁶ Secrétaire général du ministère de l'intérieur, lettre d'objectifs 2024, note référencée BOMSIS-2024-023 du 3 octobre 2024 adressée au directeur de l'ANSC.

« mises à l'épreuve du réel » successives permettent de mesurer les progrès réalisés dans l'appropriation de l'outil par les équipes du SIS.

La conduite de ces différents chantiers nécessite aujourd'hui une forte mobilisation de l'ensemble des équipes du SIS et de certaines compétences spécifiques (comme des *data scientists*), et un appui fort des équipes de l'agence sur chacun des chantiers.

À cette fin, l'ANSC a initié fin 2024 un travail de formalisation de « parcours types » de migration des SIS vers NexSIS, qui s'appuie sur une catégorisation selon la taille des SIS⁵⁷.

Tableau n° 3 : Parcours type de migration vers NexSIS envisagés par l'ANSC, par type de SIS

| | Mise en marche | Préparation d'un environnement adapté pour intégrer NexSIS | « À la frontière de la production » | Durée totale | Nombre de MER |
|--------------------|----------------|--|-------------------------------------|--------------|---------------|
| <i>Catégorie A</i> | 6 à 9 mois | 9 à 12 mois | 3 à 4 mois | 18 à 25 mois | 8 à 10 |
| <i>Catégorie B</i> | 3 à 6 mois | 6 à 9 mois | 2 à 3 mois | 11 à 18 mois | 6 à 7 |
| <i>Catégorie C</i> | 1 à 3 mois | 3 à 6 mois | 1 à 2 mois | 5 à 11 mois | 4 à 5 |

Source : ANSC

Ces parcours types, s'ils ont le mérite de « standardiser » les étapes de bascule d'un SIS vers NexSIS, apparaissent encore chronophages compte tenu du nombre de SIS à accompagner. En effet, vu le calendrier envisagé par l'ANSC, elle pourrait être amenée à accompagner entre 30 et 40 SIS chaque trimestre jusqu'à mi-2028, dont une vingtaine nécessitant simultanément un accompagnement plus approfondi. Ce calendrier fait également apparaître un nombre important de MER tous les ans (plus d'une centaine, dès 2025). Face à cette charge à venir et à la nécessité de conserver une proximité « terrain », l'ANSC identifie plusieurs pistes.

Tout d'abord, le gain en maturité du produit devrait permettre une réduction de la charge de travail associée à chaque MER, les premiers SIS ayant permis de corriger les principaux dysfonctionnements, tant en termes de fonctionnalités qu'en termes de disponibilité.

L'ANSC considère en outre qu'elle pourra s'appuyer sur les SIS ayant déjà basculés pour accompagner les autres, diminuant ainsi sa charge propre d'accompagnement au déploiement. À cette fin, d'une part, l'agence a mis en place un outil collaboratif reposant sur la solution *Slack*, sur lequel les SIS peuvent échanger et s'entraider sur différents sujets. D'autre part, l'ANSC espère mobiliser des ressources volontaires ayant l'expérience du déploiement de NexSIS dans leurs SIS respectifs pour appuyer l'agence dans ses missions d'ouverture de service et de développement de nouvelles fonctionnalités. Il s'agirait de mobiliser des contributeurs dans certains SIS, pour des missions au périmètre et à la durée définis en accord

⁵⁷ Document « *Mise à l'épreuve du réel – les traversées types* », ANSC, novembre 2024 et « *Perspectives 2025-2026 présentation ANSC* », ANSC mars 2025. Selon l'article 3 de l'arrêté du 2 janvier 2017 fixant les critères de classement des SDIS, il y a 20 SDIS de catégorie A (avec une population de référence supérieure ou égale à 900 000 habitants), 37 SDIS de catégorie B (avec une population de référence entre 400 000 et 900 000 habitants) et 40 SDIS de catégorie C (avec une population de référence inférieure à 400 000 habitants).

avec la hiérarchie du SIS. Une dizaine de ressources a été identifiée par l'ANSC sur les quatre premiers SIS passés en production.

Cette diminution escomptée de la charge d'accompagnement de l'agence ne saurait cependant à elle seule permettre d'atteindre le rythme de déploiement cible. En complément, il apparaît indispensable que l'agence se réorganise afin de structurer et renforcer le pilotage de cette activité. Le directeur de l'agence évalue à 6 ETP le besoin de renfort ponctuel des équipes (2 ETP sur l'accompagnement au formatage et traitement des données, 2 ETP pour appuyer les actions de déploiement technique et 2 ETP pour l'accompagnement fonctionnel et l'organisation des MER). Compte-tenu du plafond d'emploi réduit de l'agence, le directeur prévoit de recourir à des prestataires externes pour renforcer les équipes. Cette option est plus coûteuse – du simple au triple – et ne permet pas à l'agence de capitaliser en interne sur l'expérience acquise par ces équipes au contact des SIS.

Par ailleurs, afin de limiter les demandes des SIS qui s'engagent dans le déploiement de NexSIS, l'agence doit poursuivre la formalisation de sa démarche d'accompagnement au déploiement, à la fois en termes de parcours-type, de documents supports, mais aussi en explicitant les prestations prévues par l'agence en matière d'assistance au déploiement (ces prestations pouvant être complétées par des offres de services d'accompagnement renforcés, qui pourraient être facturées aux SIS). Pour mener à bien cette standardisation du processus de déploiement, l'agence peut dorénavant s'appuyer sur l'expérience acquise lors du déploiement des premiers SIS.

Enfin, sur la recommandation de la Cour, l'agence a mis en place un tableau de bord de suivi du déploiement du projet, permettant de visualiser l'état d'avancement de chaque département. Cette vision synthétique devra être partagée régulièrement avec ses tutelles afin que celles-ci puissent s'assurer de la bonne atteinte du rythme de déploiement cible et de la crédibilité des objectifs inscrits au COP et dans les documents budgétaires.

Recommandation n° 1. (ANSC, DGSCGC, DTNUM) Poursuivre et accroître la démarche de standardisation des processus et livrables de déploiement de NexSIS, et renforcer les moyens internes de l'agence dédiés à cette activité.

2.2.2 NEXSIS et SI-SAMU : deux projets à remettre en cohérence

Dans le traitement des appels d'urgence, l'interaction entre les services d'incendie et de secours et les services du SAMU est essentielle, et une connexion entre les systèmes d'information des deux services a été développée au niveau local dans la majorité des départements.

Le ministère de la santé déploie et conduit un système d'interconnexion entre les différents logiciels de régulation médicale des SAMU, qui a vocation à s'interfacer également avec NexSIS : la brique « hub santé » du projet SI SAMU. Cependant, la mise en œuvre de l'interconnexion entre ce hub santé et NexSIS est freinée par la lenteur de négociations fonctionnelles sur la nature des données échangées, et les calendriers de déploiement des deux projets ne sont pas coordonnés.

2.2.2.1 L'interopérabilité de NexSIS avec les systèmes d'information des autres services de secours, et en particulier le SAMU, constitue une fonctionnalité métier critique

Depuis l'origine du projet en 2017, l'un des objectifs du projet NexSIS est de permettre une connexion entre les différents systèmes d'information des services de sécurité et d'urgence (SAMU, police et gendarmerie), afin d'améliorer leur coordination lors de la prise d'appel et dans la conduite des opérations. Le plan projet NexSIS indiquait ainsi : « *NexSIS s'inscrit parfaitement dans le cadre d'interopérabilité et même dans une ambition forte de mise en commun du module de prise d'alertes multi force, puisque le module de SGA 112 a été spécifié en ce sens dans le cadre du programme NexSIS* ».

Si l'interconnexion avec les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie n'a pas été étudiée à ce stade, en revanche le rapprochement SAMU et SIS fait l'objet de travaux complexes. Le lien avec les logiciels de régulation médicale (LRM) utilisés par les SAMU est particulièrement critique : plus de 80 % des appels au 18 font l'objet d'un traitement commun avec les SAMU en raison de leur nature. De nombreux départements, notamment ceux dans lesquels l'activité est la plus importante, ont déjà développé des interconnexions entre les systèmes d'information du SAMU et du SIS. Celles-ci, développées au niveau local, assurent la transmission automatique des informations recueillies par l'opérateur des pompiers à l'opérateur du SAMU, évitant ainsi à ce dernier de poser de nouveau les mêmes questions au requérant. Le sondage réalisé par la Cour auprès des SIS fait apparaître que 75 % des SIS ont développé une telle interconnexion locale avec le SAMU.

Tableau n° 4 : Réponses des SIS au questionnaire de la Cour sur l'interconnexion avec le SAMU

| <i>Quels données ou dispositifs partagez-vous avec le SAMU ?</i> | Nombre de SIS | % des répondants |
|--|----------------------|-------------------------|
| <i>Partage de la téléphonie opérationnelle</i> | 7 | 12 % |
| <i>Partage du même SGA-SGO / LRM</i> | 2 | 4 % |
| <i>Interface entre SGA-SGO et LRM</i> | 43 | 75 % |
| <i>Interconnexion téléphonique</i> | 41 | 72 % |

Source : Cour des comptes, à partir des réponses des SIS au questionnaire de la Cour (57 réponses reçues).

Au-delà de ces connexions entre les systèmes d'information, la proximité opérationnelle entre les SIS et les SAMU se traduit dans un certain nombre de cas par des centres de traitement des appels colocalisés pour le 15 et le 18 : c'est le cas dans 19 départements, tandis que deux ont mis en place des centres communs virtuels et 15 ont un projet de centre de traitement des appels commun.

Pour la majorité des départements ayant développé une telle interconnexion, il n'est pas envisageable de basculer vers NexSIS sans le maintien de cette interopérabilité avec le SI du SAMU.

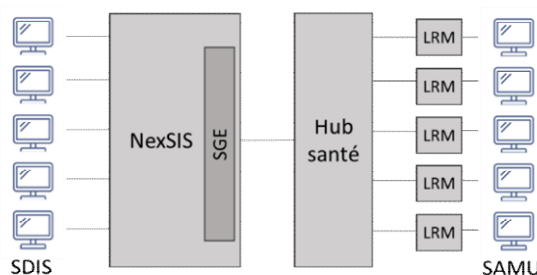
2.2.2.2 L'architecture cible d'interopérabilité entre NexSIS et les systèmes des SAMU est identifiée

Alors que dans les SIS, les différents logiciels de gestion des alertes ont vocation à être progressivement remplacés par le système NexSIS, le programme SI-SAMU du ministère de la santé avait quant à lui pour objectif de remplacer progressivement chacun des logiciels de régulation médicale (LRM) utilisés par les SAMU dans chaque département. Cependant, face aux difficultés rencontrées par ce projet, le ministère de la santé a annoncé sa réorientation en octobre 2022, actant l'abandon du développement d'une solution nationale de LRM⁵⁸.

Afin de permettre néanmoins l'interopérabilité entre les systèmes des SAMU et entre les SAMU et les autres services de secours, un système national dénommé « Hub Santé » doit fédérer les LRM des différents départements. Le pilotage du projet est assuré depuis 2024 par la délégation au numérique en santé (DNS).

Le Hub Santé est aujourd'hui développé et, à l'été 2025, les travaux de connexion des LRM à cette solution avaient été réalisés pour les SAMU de 15 départements⁵⁹. L'ANS et l'ANSC ont également finalisé les briques techniques permettant la connexion entre NexSIS et le Hub Santé, qui est déployé de manière opérationnelle en Bourgogne-Franche Comté depuis février 2025.

Schéma n° 1 : Principe d'interconnexion cible des SI SIS et SAMU



Source : Cour des comptes.

*SGE : système de gestion des échanges.

Le SIS pilote de Seine-et-Marne, qui disposait d'une interconnexion entre son ancien système de gestion des appels et le LRM du SAMU, a fait l'objet d'un traitement exceptionnel : les équipes de l'ANSC ont développé une interconnexion entre NexSIS et le LRM spécifique du SAMU 77. Il s'agit cependant d'un lien unitaire, qui a vocation à être remplacé à terme par la liaison nationale entre NexSIS et le Hub Santé.

⁵⁸ Instruction N° DGOS/PF5/R2/2022/201 du 10 octobre 2022 relative à la nouvelle orientation du SI Samu.

⁵⁹ Ariège, Cher, Côte-d'Or, Ille-et-Vilaine, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Manche, Nord, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Tarn, Yvelines, Yonne, Somme, Val d'Oise.

2.2.2.3 Les spécifications fonctionnelles relatives aux données échangées ont tardé à être finalisées

Outre les développements techniques d'interconnexion entre le Hub Santé et NexSIS, l'interopérabilité des systèmes des SAMU et SIS nécessite un travail fonctionnel pour définir un référentiel commun (liste des données que l'on souhaite échanger, liste partagée des qualifications médicales de la situation des victimes, confidentialité s'attachant à certaines données de nature médicale, etc.) : le cadre d'interopérabilité des services d'urgence (CISU), dont une première version a été définie en 2019.

Sous le pilotage de la DTNUM du ministère de l'intérieur, ces travaux sont actuellement conduits au sein de la mission MARCUS⁶⁰. Cette mission se réunit environ une fois par mois en s'appuyant sur deux groupes de travail, l'un pour définir le socle technique d'interconnexion des systèmes d'information et l'autre pour identifier puis valider les orientations fonctionnelles. À date, 51 ateliers fonctionnels et 44 ateliers techniques ont été tenus. Les délais considérables du groupe de travail qui n'ont manifestement pas bénéficié d'un appui ministériel à la mesure de leur importance ont conduit à retarder la mise en place d'un cadre d'interopérabilité et les travaux visant à mettre en œuvre l'interconnexion.

Si les travaux de cette mission ont abouti à la définition de spécifications techniques et d'un cadre général d'interopérabilité, des désaccords ont longtemps persisté entre le ministère de la santé et la direction générale de la sécurité civile sur le référentiel commun à utiliser pour les « motifs de recours médico-secouristes », qui correspondent à la caractérisation de la situation médicale des victimes. Ce n'est que le 6 janvier 2025 qu'une réunion entre les représentants des deux ministères a permis de valider un référentiel commun, qui doit être implémenté dans NexSIS et le Hub Santé.

2.2.2.4 Les calendriers de déploiement des projets Hub Santé et NexSIS doivent être coordonnés

Afin de préserver une interconnexion existante entre les systèmes d'un SAMU et d'un SIS lorsque ce dernier bascule vers NexSIS, il est nécessaire que le LRM du SAMU soit connecté au Hub Santé. Les calendriers de déploiement des projets NexSIS et Hub Santé doivent donc être concertés. Une instance ANS-ANSC a été mise en place à cette fin début 2025. Cependant, la coordination des deux projets reste très complexe.

La DNS connaît en effet des difficultés similaires à l'ANSC pour établir un calendrier de raccordement des LRM au Hub Santé. En effet, ce raccordement nécessite un développement spécifique par l'éditeur du LRM (ou le passage par le SAMU à une version de LRM intégrant déjà la connexion au Hub Santé), qui implique un financement assuré par le centre hospitalier hébergeant le SAMU. La planification du raccordement des SAMU au Hub Santé dépend de la

⁶⁰ Mission de Modernisation de l'Accessibilité et de la Réception des Communications d'Urgence pour la Sécurité, la Santé et les Secours. Elle rassemble des représentants de la DGGN, de la DGPN, de la DGSCGC, de la DGOS, des agences ANFSI, ANSC et ANS. Dans le cadre de ces travaux, l'ANSC accompagne la DGSCGC, principalement sur le plan technique, les éléments métiers restant une prérogative du ministère. Depuis l'adoption de la loi Matras et son article 46, la mission MARCUS est aussi en charge du pilotage de l'expérimentation 112.

capacité et de la volonté de chaque centre hospitalier à le financer, et des choix de LRM réalisés par le SAMU.

De son côté, le calendrier de déploiement de la solution NexSIS établi début 2025 par l'ANSC ne tient pas compte de la nécessité de maintenir les interconnexions existantes avec les systèmes des SAMU. Les directeurs de SIS se trouvent ainsi confrontés à un dilemme, devant choisir entre bénéficier rapidement des fonctionnalités améliorées offertes par le nouveau système NexSIS, ou maintenir le lien avec le SAMU. Les directeurs de SAMU souhaitant migrer vers une nouvelle version de leur LRM se trouvent dans une situation similaire.

Cette situation génère un risque majeur sur le calendrier de déploiement du projet NexSIS, en particulier pour les SIS de plus grande taille pour lesquels la contrainte de coordination avec le SAMU est la plus forte.

La sécurisation de l'interconnexion entre NexSIS et le Hub Santé nécessite donc de pérenniser l'instance de coordination entre les projets NexSIS et Hub santé, pour assurer la cohérence du déploiement de ces deux projets et leur accélération. Cette instance devra également permettre de coordonner les évolutions logicielles des systèmes des SAMU et des SIS, afin que ces évolutions ne génèrent pas de rupture de l'interconnexion.

Recommandation n° 2. (DGSCGC, DTNUM, DINUM, DNS, DGOS) Réunir régulièrement l'instance de coordination du déploiement des projets NexSIS et Hub Santé, en y associant la DINUM. Partager dans cette instance les évolutions logicielles à venir des systèmes des SAMU et des SIS, afin que ces évolutions ne génèrent pas de rupture de l'interconnexion.

2.3 Des axes de progrès subsistent en matière de cybersécurité, de disponibilité et de conformité

2.3.1 Une prise en compte des enjeux de sécurité dès le lancement du projet, mais des moyens réduits pour les traiter

Les services d'incendie et de secours ne sont pas épargnés par les cyberattaques, plusieurs d'entre elles visant des SIS ayant été rendues publiques ces dernières années (le SIS des Pyrénées Atlantiques a ainsi été touché par un rançongiciel en octobre 2023 et le SIS du Loiret par un vol de données en novembre 2023). Les principaux types d'attaques pouvant être mis en œuvre par les groupes d'attaquants sur les systèmes de gestion d'alerte et d'opérations des SIS sont celles affectant la disponibilité de leurs systèmes (attaques de type déni de service⁶¹), et celles visant à introduire dans leurs systèmes de fausses informations pour perturber les opérations (« SWATIng »⁶²).

⁶¹ Le déni de service consiste à rendre indisponible le traitement des appels ou d'empêcher les services de secours d'être en mesure de répondre aux besoins et de déclencher les opérations.

⁶² Le SWATIng consiste à faire intervenir indûment des forces publiques, à des fins malveillantes.

Le caractère national des systèmes NexSIS et SECOURIR leur confère une criticité particulière qui nécessite des mesures de sécurité proportionnées : les attaques portant sur des systèmes nationaux pourraient affecter de manière systémique l'organisation des secours sur l'ensemble du territoire.

La criticité de la sécurité de l'application NexSIS a été identifiée dès le lancement du projet par le ministère. Ainsi, le plan projet publié en juin 2018 consacre un long développement aux enjeux de sécurité et affirme la volonté de l'agence d'intégrer les aspects sécurité dès la conception du projet. L'homologation de sécurité des systèmes NexSIS et SECOURIR a été initiée dès 2022, soit à un stade encore très préliminaire du développement de ces systèmes.

Malgré cette priorité accordée à la sécurisation du projet NexSIS, en pratique les moyens consacrés à la cybersécurité par l'agence sont très limités. Ainsi, au sein de l'ANSC, l'équipe en charge de la sécurité des systèmes d'information se compose d'un seul personnel interne responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI), épaulée par deux prestataires externes.

Cette équipe réduite est chargée de la sécurité des systèmes NexSIS et SECOURIR (suivi de l'homologation de ces systèmes et pilotage des plans d'actions associés) mais doit aussi assurer la sécurité des systèmes d'informations internes à l'agence (mise en œuvre de la politique de sécurité des systèmes d'information de l'agence, sécurité des postes de travail, de l'architecture réseau, etc.) ainsi que le cas échéant, du traitement des incidents de sécurité et de leur remédiation. Elle s'appuie sur des référents sécurité au sein des différentes équipes.

Si cette équipe bénéficie également du soutien du service du haut fonctionnaire de défense (SHFD) du ministère de l'intérieur (au titre notamment du suivi de l'homologation du système et du plan d'action associé) ainsi que de l'ANSSI (dont deux architectes de la division assistance technique apportent une expertise ponctuelle dans la mise en œuvre du plan d'action sécurité), elle apparaît néanmoins sous-dimensionnée au regard de ses responsabilités et de la criticité des enjeux de cybersécurité.

Au demeurant, le déploiement de NexSIS constitue un progrès en matière de cybersécurité pour les systèmes d'information des SIS : si aucun des acteurs rencontrés par la mission ne dispose d'un état des lieux clair et qualitatif sur l'état de sécurisation des différents systèmes d'information des SIS, celui-ci apparaît hétérogène et globalement bas⁶³. À ce titre, l'ANSSI comme le SHFD considèrent que le déploiement de NexSIS, système dont la sécurisation a fait l'objet d'une attention particulière, constituera un progrès significatif pour les SIS en matière de cybersécurité en substituant à leurs systèmes hétérogènes un programme national sécurisé et supervisé par le ministère⁶⁴.

En outre, la DGSCGC et l'ANSC mènent plusieurs actions visant à améliorer le niveau de sécurité des SIS avec lesquels elles travaillent en vue du déploiement de NexSIS. Ainsi, la

⁶³ Rapports publics des juridictions financières : CRC ARA, *SDIS de l'Isère*, mars 2023 ; CRC ARA, *SDIS de la Haute-Loire*, avril 2023 ; CRC ARA, *SDIS du Rhône*, juin 2023 ; CRC ARA, *SDIS de la Savoie*, mai 2024 ; CRC Centre Val-de-Loire, *SDIS de Loir-et-Cher – audit numérique*, septembre 2024 ; CRC ARA, *SDIS du Puy de Dôme*, octobre 2024. L'ANSSI a également effectué un suivi de certains SDIS dans le cadre des JO 2024.

⁶⁴ Les réponses au questionnaire adressé par la Cour à l'ensemble des SDIS illustrent cette situation hétérogène. Parmi les 55 SDIS ayant répondu à ce questionnaire, 16 (29 %) estiment que leur SGA-SGO actuel « peut être vulnérable » face aux cyber attaques, tandis que seulement 6 (11 %) d'entre eux considèrent que leur système est « hautement sécurisé ou homologué, à l'abri des cyber-attaques classiques ». Les 33 SDIS restant (60 %) ont indiqué disposer d'un « système protégé, avec des procédures strictes de mise en œuvre ».

DGSCGC conduit des actions de sensibilisation des SIS (notamment sur la sécurité des annuaires de gestion d'identité numérique) et l'ANSC impose comme prérequis au déploiement que les SIS réalisent une auto-évaluation de leur maturité en sécurité des systèmes d'information (via la plateforme *MonServiceSécurisé* de l'ANSSI).

Recommandation n° 3. (ANSC, DGSCGC) Doter l'ANSC des moyens humains et matériels pour renforcer sa capacité à suivre et mettre en œuvre les plans d'action de sécurité des systèmes d'information.

2.3.2 Des mesures récentes d'amélioration de la disponibilité de l'application

Compte tenu de sa criticité, l'architecture technique de la solution a été prévue pour assurer une forte résilience en cas de panne, tant pour SECOURIR que pour l'application NexSIS.

Le réseau SECOURIR de collecte et d'acheminement des appels d'urgence est la brique de la solution qui présente la plus forte criticité : une interruption de service entraînerait l'impossibilité pour les SIS de recevoir les appels d'urgence, situation similaire à celle rencontrée lors de la panne du réseau Orange en juin 2021. Le CCTP du marché SECOURIR imposait donc un taux de disponibilité de 99,99 % ainsi que des garanties de temps de rétablissement en cas d'interruption du service⁶⁵. Alors que la mise en place a eu lieu depuis début 2023, un seul incident affectant la disponibilité de SECOURIR⁶⁶ a été relevé à date par l'ANSC.

L'application NexSIS a quant à elle connu plusieurs incidents qui ont affecté de façon significative sa disponibilité.

Tout d'abord, trois incidents liés à l'environnement technique de la solution ont été constatés entre février 2024 et février 2025. La réactivité des équipes a toutefois permis de traiter ces incidents dans des délais courts (le temps d'indisponibilité de la plateforme lors du dernier incident a été évalué à cinq minutes). Plusieurs mécanismes sont par ailleurs prévus pour assurer la résilience de l'application⁶⁷ : séparation des environnements de production, de qualification et de développement, déploiement et gestion des infrastructures en *infrastructure as code* afin de réduire les mauvaises configurations, gestion des infrastructures sur des clusters Kubernetes pour assurer une haute disponibilité, et mise en place d'une infrastructure de supervision pour détecter les anomalies.

Plus préoccupant, en raison de problèmes chez l'hébergeur Scaleway, l'application NexSIS a connu plusieurs heures d'indisponibilité à plusieurs reprises, entre avril et septembre

⁶⁵ La GTR est la moyenne du temps nécessaire au rétablissement des services, de manière locale ou globale, lorsqu'ils ont été interrompus. Le CCTP indique que « le titulaire s'engage à remédier à toute panne portant atteinte à l'intégrité, à la continuité des communications et au fonctionnement nominal de NexSIS18-112. La GTR est associée au niveau de criticité de l'incident : 4 heures pour les incidents de criticité niveau 1, 6 heures pour les incidents de criticité niveau 2. ». Ces GTR s'appliquent en 24h/7.

⁶⁶ Cet incident a eu lieu en mai 2024 et a empêché la réception d'appels dans le salon d'attente utilisé par les salles CTA-CODIS pendant plus de deux heures.

⁶⁷ Note relative à la résilience de NexSIS, ANSC, mars 2024.

2024, alors même que plusieurs SIS utilisaient déjà le système de façon opérationnelle⁶⁸. Ces incidents n'ont donné lieu à aucune perte de communication d'urgence (celles-ci étant acheminés *via* SECOURIR), mais les SIS ont dû appliquer leurs procédures de fonctionnement en mode dégradé pour déclencher et gérer les secours.

Jusqu'en novembre 2024, la solution NexSIS était hébergée sur deux datacentres de Scaleway, tous deux situés à Vitry-sur-Seine : cette proximité des deux sites d'hébergement induisait un risque important en cas d'incident régional. Un second hébergement de secours, situé à Amsterdam, a donc été mis en place par Scaleway, testé pour la première fois le 21 novembre 2024 et a fait l'objet d'un exercice en décembre 2024 de bascule de l'ensemble des SIS sur ce site de secours. Bien que ce dernier n'ait pas un périmètre fonctionnel identique au site nominal⁶⁹, l'ANSC indique qu'il couvre les fonctionnalités identifiées comme essentielles pour les besoins opérationnels : la collecte des appels d'urgence, le traitement et l'analyse de ces appels, la mobilisation et la coordination des moyens de secours et la traçabilité des opérations dans un environnement sécurisé.

Le choix d'un hébergement « cloud » d'une société française permet, conformément à la doctrine « cloud au centre » de l'État⁷⁰, de répondre aux enjeux d'agilité, de scalabilité et de souveraineté de l'application NexSIS. Cependant, dans le cadre du recours à une offre de cloud commerciale pour un système traitant de données d'une sensibilité particulière (ce qui est le cas de NexSIS), cette même doctrine impose le recours à une solution *cloud* disposant de la qualification SecNumCloud délivrée par l'ANSSI⁷¹. Or, la société Scaleway ne dispose pas encore aujourd'hui de cette qualification, ce qui constitue un écart aux règles – certes récentes – applicables aux systèmes numériques de l'État.

Le recours à un prestataire externe pour l'hébergement d'une solution critique comme NexSIS est singulier. Ce choix, réalisé par défaut compte tenu de l'impossibilité d'utiliser le cloud PI, n'a pas permis de garantir un niveau de disponibilité adéquat de l'application durant les premiers mois de déploiement. Initialement présentée comme temporaire, cette solution d'hébergement qui s'inscrit aujourd'hui dans la durée soulève des questions de conformité (qualification SecNumCloud) et de dépendance vis-à-vis de ce prestataire.

⁶⁸ En avril, des problèmes d'exploitation Scaleway ont rendu la plateforme NexSIS inaccessible durant cinq heures. En septembre 2024, l'ensemble de l'application NexSIS a été indisponible pendant plus de 2 heures dans la journée, puis dans la soirée pendant cinq heures, en raison d'une maintenance mal maîtrisée de Scaleway.

⁶⁹ Il exclut les applications mobiles, les tablettes santé, les applications de comptes-rendus de sortie de secours ou encore la vision cartographique des moyens déployés.

⁷⁰ Circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État

⁷¹ En particulier, la doctrine actualisée au 31 mai 2023 et l'article 31 de la loi n°2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique précisent « *Si le système ou l'application informatique traite des données, à caractère personnel ou non, d'une sensibilité particulière et dont la violation est susceptible d'engendrer une atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, à la santé et la vie des personnes ou à la protection de la propriété intellectuelle, l'offre de cloud commerciale retenue devra impérativement respecter la qualification SecNumCloud (ou une qualification européenne garantissant un niveau au moins équivalent, notamment de cybersécurité) et être immunisée contre tout accès non autorisé par des autorités publiques d'État tiers.* », « *Ces données d'une sensibilité particulière recouvrent : [...] les données nécessaires à l'accomplissement des missions essentielles de l'État, notamment la sauvegarde de la sécurité nationale, le maintien de l'ordre public et la protection de la santé et de la vie des personnes.* »

2.3.3 Le sujet de la certification « hébergeur de données de santé » : un enjeu majeur, qui tarde à être considéré

Parmi les données collectées et stockées au sein du système NexSIS, certaines sont susceptibles d'être qualifiées de « données de santé ». Il s'agit en particulier de certaines données saisies par les opérateurs lorsqu'ils qualifient les appels (antécédents médicaux, allergies, etc. – utiles aux services de secours durant leur intervention), ou encore des données contenues dans les comptes rendus de sortie de secours, stockés dans l'application⁷².

Des dispositions législatives spécifiques s'appliquent pour protéger les données de santé. Ainsi, l'article L1111-8 du code de la santé publique dispose que « *toute personne qui héberge des données de santé à caractère personnel recueillies à l'occasion d'activités de prévention, de diagnostic, de soins ou de suivi social et médico-social, pour le compte de personnes physiques ou morales à l'origine de la production ou du recueil de ces données ou pour le compte du patient lui-même, réalise cet hébergement dans les conditions prévues au présent article. [...] L'hébergeur de données [...] est titulaire d'un certificat de conformité* ».

L'hébergeur de données de santé (HDS), au sens de l'article L1111-8 du code de la santé publique, doit ainsi répondre à des exigences réglementaires spécifiques⁷³. Le fournisseur de services *cloud* Scaleway, sur lequel est actuellement hébergé l'application NexSIS, est aujourd'hui certifié HDS aux niveaux 1 et 2 (niveaux portant sur les sites physiques et l'infrastructure matérielle du système d'information), mais ne dispose pas de la certification des niveaux 3, 4, 5 et 6 portant sur la plateforme d'hébergement, l'infrastructure virtuelle du système d'information, son administration et exploitation ainsi que la sauvegarde des données⁷⁴. Les niveaux de certification de Scaleway seraient donc insuffisants si la certification HDS était nécessaire pour héberger l'application NexSIS.

La nécessité d'obtenir de tels niveaux de certification n'est cependant pas acquise. En effet, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur saisie sur ce sujet a produit fin 2023 une note analysant les conditions cumulatives nécessaires pour que l'obligation de certification des prestataires s'applique. Elle constate que certaines données de NexSIS constituent bien des données de santé et que les traitements NexSIS relèvent bien d'activités « *de diagnostics ou de soins* ». Toutefois, elle s'interroge sur « *l'origine de la production ou du recueil de ces données* », cette production étant plutôt assurée par les SIS que par la DGSCGC ou l'ANSC. Cette note reste non conclusive sur l'obligation de recourir à un hébergeur certifié HDS et renvoie à des ateliers de travail pour clarifier ce point.

Il revient à la DGSCGC, en tant que responsable de traitement de NexSIS, de se positionner avec l'appui expert de la DLPAJ sur ce sujet. Elle ne semble pas s'être mobilisée sur le sujet, et les ateliers de travail initiés en septembre 2023 avec la DLPAJ sur le sujet n'ont pas été poursuivis. Le ministère de l'intérieur a néanmoins précisé dans sa réponse à la Cour que l'inspection générale de la sécurité civile avait été missionnée par le DGSCGC pour conduire un audit sur la maîtrise et la sécurisation des données de santé dans les SIS. Ces travaux pourraient couvrir les usages de NexSIS et conduire à une prise de position du ministère

⁷² A noter que les données du bilan patient-victime font déjà l'objet d'un traitement particulier : elles sont hébergées dans un centre de la société OVH, certifié HDS.

⁷³ Arrêté du 26 avril 2024 portant approbation du référentiel d'accréditation des organismes de certification et du référentiel de certification pour l'hébergement de données de santé à caractère personnel définit ces exigences.

⁷⁴ Liste des hébergeurs de données de santé certifiés disponible sur esante.gouv.fr.

sur la nécessité d'un recours à un hébergeur de données de santé qualifié.

La DGSCGC convient que les conséquences d'une telle décision pourraient avoir une incidence significative sur les coûts du projet NexSIS et son calendrier (le choix de l'hébergement auprès du prestataire Scaleway serait alors remis en question). En outre, le sujet conduirait également à s'interroger sur l'éventuelle nécessité que les systèmes d'information de chaque SIS soient également certifiés HDS : en effet, une partie des données de santé de NexSIS sont transmises quotidiennement à chaque SIS, afin que celui-ci puisse les stocker et réaliser d'éventuelles opérations spécifiques (statistiques, etc.).

Recommandation n° 4. (ANSC, DGSCGC, SGMI, DGOS) Achever l'instruction relative à la certification HDS pour NexSIS et le cas échéant construire une feuille de route de mise en conformité HDS tenant compte de la nécessité d'un déploiement rapide de la solution.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

A la suite de l'arrivée d'un nouveau directeur de l'ANSC en août 2022, une nouvelle organisation de l'agence a été déployée, l'équipe a été substantiellement remaniée et la méthodologie de déploiement de la solution a été revue.

En particulier, l'agence a mis en place une nouvelle approche, fondée sur les principes de « progressivité » et de « mise à l'épreuve du réel », qui permet une étroite association des SIS au projet. Cette nouvelle méthodologie, ainsi qu'une relation plus apaisée avec le prestataire réalisant les développements du système, ont permis de déployer NexSIS de manière opérationnelle dans trois départements entre décembre 2023 et décembre 2024 (Corse-du-Sud, Var, Indre-et-Loire), faisant passer NexSIS du stade de projet à celui de produit opérationnel. Le déploiement s'est accéléré au premier semestre 2025, avec la bascule de six nouveaux départements vers NexSIS (Seine-et-Marne, Nièvre, Ardèche, Ain, Lot et Deux-Sèvres) et la mise en œuvre d'un module de traitement de premier niveau des appels de la plateforme de la BSPP, signe d'une vraie dynamique d'adhésion des SDIS à la solution.

La généralisation de la solution à l'ensemble des SIS reste cependant un défi important pour l'agence. Celle-ci, qui a eu recours à un accompagnement sur mesure des premiers SIS, doit maintenant standardiser sa méthode de déploiement pour atteindre le rythme souhaité, qui lui permettra de couvrir l'intégralité du territoire d'ici fin 2028. Cette accélération nécessitera des adaptations méthodologiques, une mobilisation des ressources des SIS ayant déjà basculé vers la solution, mais aussi un renforcement des ressources humaines de l'agence.

En outre, l'interconnexion des systèmes de gestion des appels des SIS et des SAMU est indispensable d'un point de vue opérationnel, et de nombreux départements ont développé ces interconnexions au niveau local. Le calendrier de déploiement de NexSIS doit donc nécessairement être articulé avec celui du SI-SAMU, condition critique pour le succès du projet.

Enfin, l'agence et ses tutelles doivent se mobiliser sur plusieurs sujets : une attention particulière doit être portée à la sécurisation de l'application critique NexSIS et la question de l'éventuelle nécessité d'une certification « hébergeur de données de santé » doit impérativement être instruite et ses conséquences anticipées.

3 LA GESTION DE L'AGENCE : UN OPÉRATEUR SOUS-DIMENSIONNÉ

3.1 Une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités territoriales

3.1.1 Une gouvernance au fonctionnement fluide

La gouvernance de l'agence a été discutée entre l'État et les collectivités durant la phase de préfiguration. Les représentants de la gouvernance des SIS, l'association des départements de France (ADF) et l'association des maires de France (AMF) ont rejeté un pilotage du projet exclusivement par l'État, au point de remettre en question son principe même sauf à ce que l'État finance intégralement sa construction et son déploiement. Le programme « ANTARES » piloté selon ces modalités avait suscité d'importants mécontentements de la part des SIS. Confier la réalisation des infrastructures à une administration centrale ou un service à compétence nationale était donc exclu.

Le portage par une entité de droit privé a également été exclu en raison de la sensibilité des données traitées et de la nécessité d'une gouvernance associant étroitement SIS et État. De même, la constitution d'un groupement d'intérêt public ou d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours a été écartée en raison du dimensionnement de la gouvernance qu'elle aurait impliqué : les représentants des SIS auraient disposé de 99 voix délibératives, contre une seule pour l'État à l'origine du projet.

Le statut d'établissement public administratif (EPA) est donc apparu le plus adapté pour l'agence, à l'instar de l'ENSOSP, et a été retenu.

Le partage de la gouvernance entre l'État et les SIS est effectif. L'agence est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur nommé par décret, sur proposition du ministre en charge de la sécurité civile, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois⁷⁵. Aux termes du décret institutif, il est notamment ordonnateur des recettes et dépenses de l'agence⁷⁶. Disposent d'une voix délibérative au conseil d'administration⁷⁷ dix membres : cinq représentants de l'État⁷⁸, à part égale avec les représentants des collectivités appelées à cofinancer le projet, les services d'incendie et de secours et des associations représentatives des membres des conseils d'administration des SIS⁷⁹.

⁷⁵ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile codifié à l'article R732-11-5 du code de la sécurité intérieure ; et article. R. 732-11-14 du code de la sécurité intérieure.

⁷⁶ Article. R. 732-11-14-4 du code de la sécurité intérieure.

⁷⁷ Article R732-11-6 du code de la sécurité intérieure.

⁷⁸ le secrétaire général du ministère de l'intérieur, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crise, le directeur des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur, le préfet de police de Paris ou son représentant ainsi qu'un membre désigné par le ministre chargé du budget

⁷⁹ le président de l'assemblée des départements de France, le président de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ou leur représentant, deux présidents ou vice-présidents de conseils d'administration SIS, un membre de l'assemblée des départements de France désigné par le président de cette assemblée.

Le Président du conseil d'administration est nommé par décret sur proposition du ministre en charge de la sécurité civile, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois⁸⁰. Il est choisi parmi les deux représentants des conseils d'administration des services d'incendie et de secours. Un représentant élu par le personnel dispose également d'une voix délibérative.

Le conseil d'administration comprend par ailleurs cinq représentants des utilisateurs de systèmes d'information opérationnels⁸¹, un représentant du ministère de la santé, la direction de l'établissement et l'agent comptable, qui disposent chacun d'une voix consultative.

Les directeurs successifs de l'ANSC ont exhaustivement rapporté dans cette instance les activités de l'agence, l'avancement du projet et les difficultés rencontrées, et ils ont été soutenus dans leur fonction par des présidents engagés de longue date sur les sujets de sécurité civile⁸².

La participation des SIS par l'intermédiaire de leur représentation au sein de la gouvernance concourt à la prise en compte de leur besoin. Les représentants des associations d'utilisateurs, l'ANDSIS et la FNSP, les SIS et la BSPP soulignent leur net intérêt pour le projet et leur implication renforcée depuis les premiers déploiements de NexSIS dans certains départements. La dimension partenariale du projet, au travers de sa gouvernance, est donc acquise et se caractérise par un fonctionnement fluide.

3.1.2 Le contrat de performance : des objectifs ambitieux

Le décret institutif de l'agence prévoit la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'agence, l'État, l'ADF et l'AMF. Il définit pour trois ans ses objectifs et orientations générales. Le dialogue qui précède sa conclusion est conduit par les autorités de tutelle et la direction de l'agence, mais s'inscrit dans le cadre partenarial, le projet étant discuté et présenté en conseil d'administration. Deux contrats ont ainsi été conclus depuis la création de l'agence. Le premier couvre la période 2019-2022, le second 2024-2027. Ils font l'objet d'un suivi régulier au travers d'un comité de pilotage *ad hoc*, de réunions tripartites associant la direction et les tutelles, complété par une lettre annuelle d'objectifs transmise au directeur.

Le COP 2019-2022 était construit autour de trois ambitions, déclinées en dix objectifs évalués à l'appui de 13 indicateurs.

La réalisation de la solution NEXSIS constituait la première ambition du COP. Elle se déclinait en trois objectifs : améliorer le traitement des alertes ; intégrer la chaîne de sécurité civile avec la gestion des alertes, des opérations et des crises dans un SI partagé ; renforcer l'entraide entre les SIS et l'interopérabilité avec les partenaires publics et privés des services de

⁸⁰ Article. R. 732-11-10 du code de la sécurité intérieure

⁸¹ Un membre désigné par le ministre chargé de la santé, le président de l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours (ANDSIS), le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSP), un officier de sapeurs-pompiers professionnels et un sapeur-pompier professionnel non officier, désignés par leurs organisations syndicales les plus représentatives ; un officier en fonction au sein des formations militaires de la sécurité civile.

⁸² Mme Françoise Dumont, Présidente du SDIS du Var et vice-présidente du conseil départemental du Var de 2017 à 2020, élue sénatrice en 2020 ; M. Claude Riboulet, Président du conseil départemental de l'Allier.

la sécurité civile. Comme l'indique le bilan du contrat présenté au conseil d'administration⁸³, « *Au terme de l'exercice 2022, l'ANSC n'a pas été en mesure d'assurer le déploiement du produit NexSIS 18-112 dans le SIS préfigurateur et les SIS expérimentateurs dans une version opérationnelle* ». Ce constat n'a pas été sans conséquence sur la mise en œuvre des autres ambitions du COP.

La deuxième ambition tendait à sécuriser le déploiement et l'exploitation de NEXSIS, en vue « d'une phase industrielle ». Elle reposait sur quatre objectifs à mettre en œuvre : mobiliser et former les personnels des SIS concernés ; réussir les premiers déploiements avec des SIS mobilisés ; assurer un service résilient et sécurisé ; intégrer NexSIS18-112 avec les systèmes nationaux de sécurité civile et les systèmes locaux. Bien que ces objectifs soient compromis par l'absence de réalisation de la première ambition, l'agence a pourtant engagé de manière dynamique ses ressources internes, peu nombreuses, au maintien de la mobilisation des SIS tant technique que financière, toutes deux indispensables à l'aboutissement du projet. Durant cette période, l'ANSC a défini un programme d'équipements informatiques destiné aux SIS nécessaires au fonctionnement de NEXSIS, mis à disposition d'une quinzaine d'entre eux une version de la solution dans un environnement de test leur permettant d'anticiper les travaux de mise en qualité des données et de paramétrage de l'application au regard notamment de leur règlement opérationnel respectif. L'agence a organisé des sessions de formation destinées à des « formateurs locaux » mais a maintenu un principe de libre organisation de la formation des utilisateurs finaux de l'outil par les SIS eux-mêmes.

La troisième ambition qui visait à « consolider l'agence comme l'opérateur de la transformation numérique » issue « d'un investissement partagé entre État et les SIS en renforçant son modèle économique et son modèle opérationnel », se déclinait en trois objectifs : consolider et faire fonctionner un modèle économique assurant un retour sur investissement ; garantir la bonne gestion de l'agence ; viser l'état de l'art des développements et de l'exploitation de services numériques. L'absence de déploiement de la solution fin 2022, a induit au sein des SIS des incertitudes sur l'aboutissement du projet, compromettant la réalisation de cette ambition. À cette date, les SIS financeurs volontaires, ont pour nombre d'entre eux maintenu une posture attentiste, limitant ou renonçant à préfinancer la solution en dépit des sollicitations de l'agence, d'autant que le glissement calendaire du déploiement de NEXSIS implique en parallèle le financement du maintien en condition opérationnelle de leur SGA et SGO existant. Le modèle économique mis en place par l'agence n'apparaissait donc plus adapté à ses besoins. Révisé en fin de contrat, le nouveau modèle économique retenu n'est cependant pas exempt de critiques (cf. *infra* 4.1.2).

Rétrospectivement, les ambitions initiales retenues dans le premier contrat d'objectifs et de performance apparaissent particulièrement élevées au regard des contraintes et aléas qui ont pesé sur l'agence (cf. partie 1), période durant laquelle elle a néanmoins construit techniquement NexSIS, le service de communications d'urgence intelligent et résilient (SECOURIR) et mis à disposition l'AML.

Les travaux préparatoires du deuxième COP ont été conduits en 2023 par la nouvelle direction de l'agence en cohérence avec le calendrier de la LOPMI⁸⁴. Adopté par le conseil d'administration de mars 2024, il a été conclu dans un contexte plus favorable en raison des

⁸³ Conseil d'administration du 27 juin 2023, *Point d'information sur le bilan du premier COP (2019-2022), point d'information sur la construction du nouveau COP 2023-2027*.

⁸⁴ LOI n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

premiers déploiements de la solution NexSIS courant 2024 d'une part, et de la décision du conseil d'État du 30 janvier 2024 (*cf. supra* 1.2.1) qui conforte le programme NexSIS 18 comme la solution de traitement des alertes issues des numéros d'appel 18 et 112, de gestion opérationnelle, interopérable avec les systèmes d'information des acteurs concourant à la sécurité civile d'autre part.

Le COP 2024-2027 détaille trois nouvelles ambitions

- porter NexSIS 18-112 auprès des SIS, ambition déclinée en cinq objectifs (déploiement, qualité du service par la mise en place d'un service utilisateur, évolution continue du produit, mutualisation dans l'écosystème de la sécurité civile, conformité et protection des données) ;
- être un opérateur autonome, ambition déclinée en trois objectifs portant globalement sur la qualité de sa gestion budgétaire et de coûts ;
- être un acteur de la transformation numérique avec trois objectifs : la valorisation des données, l'ouverture de certaines fonctionnalités à d'autres services, préparer l'agence de demain.

Elles sont déclinées en 11 objectifs, dont le degré de réalisation est évalué à l'appui de treize indicateurs parmi lesquels : le nombre de SIS qui bénéficient d'une première mise à l'épreuve du réel, le nombre de ceux qui utilisent NexSIS 18-112 en solution nominale et permanente, mais encore le taux de satisfaction des utilisateurs, de recettes recouvrées, ainsi que les dépenses cumulées de l'ANSC ». Ces indicateurs sont pragmatiques.

Il est prévu que la troisième ambition du COP qui vise à faire de l'agence un acteur de la transformation numérique de la sécurité civile soit actualisée en 2025. Cet axe a le mérite d'anticiper l'avenir de l'agence et de poser certaines orientations au-delà du projet NexSIS. On peut cependant regretter que l'objectif destiné à « préparer l'agence de demain » se limite à une contribution de l'agence à la stratégie numérique de la sécurité civile, mais il ne comporte aucun axe stratégique relatif à l'évolution du statut de l'ANSC, alors que ses ressources proviendront majoritairement des SIS (*cf. infra*).

3.1.3 Une double tutelle diversement investie

La DGSCGC a assuré la tutelle de l'agence à titre exclusif jusqu'en 2020⁸⁵. À cette date, le pilotage des projets numériques ministériels a été centralisé au sein de la direction du numérique du ministère (rattachée au secrétariat général), ce qui a conduit à mettre en place un dispositif de tutelle partagée entre la DTNUM et la DGSCGC⁸⁶. Un protocole conclu entre l'agence et ses deux tutelles confie à la DGSCGC un rôle de « tutelle métier »⁸⁷. Pour l'ANSC, cette tutelle partagée a induit une complexité systémique liée à son principe même et au statut

⁸⁵ Article 6 de l'arrêté du 18 juin 2018 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, modifié par arrêté du 15 mars 2019.

⁸⁶ L'arrêté du 28 janvier 2020 portant organisation et attributions de la DGSCGC prévoit qu'« elle participe à la tutelle de l'Agence du numérique de la sécurité civile. Dans ce cadre et en lien avec la direction du numérique, elle concourt à l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance de l'agence et à l'évaluation des performances de l'agence ».

⁸⁷ Protocole du 3 mars 2020 de la direction du numérique, de la direction générale de la sécurité civile, de la direction de l'évaluation de la performance des achats, des finances et de l'immobilier.

d'autorité confié désormais à la DTNUM qui jusqu'à cette date était son fournisseur. Des réunions trilatérales mensuelles associant l'ensemble des acteurs en présence permettent certes des échanges tant opérationnels qu'administratifs dans le cadre de la préparation des budgets et des conseils d'administration ; pour autant, la DTNUM demeure l'interlocuteur privilégié de l'agence en raison de la nature informatique du projet porté par l'agence.

La tutelle exercée par la DGSCGC repose sur trois niveaux : le bureau de l'organisation et des missions des services d'incendie et de secours (BOMSIS) pour les aspects technico-fonctionnels, la direction des sapeurs-pompiers pour le suivi des actions prioritaires, ainsi que les échanges conjoints et réguliers associant la DTNUM, la DGSCGC et l'ANSC. Cependant, en pratique, l'implication de cette direction générale apparaît plus lointaine, comme en témoigne le niveau d'organisation retenu pour l'assurer au quotidien (BOMSIS – au sein de la direction des sapeurs-pompiers). Les moyens de cette direction expliquent en partie ce constat, ainsi que la concomitance d'autres projets majeurs (réseau radio ANTARES, le projet de dématérialisation de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle I-CatNat, le système d'alerte et d'information des populations SAIP ou encore le portail de gestion de crise ORSEC). Les ressources de la direction lui laissent peu de marge pour investir l'ensemble des problématiques soulevées par la solution NexSIS, et ce alors qu'elles relèvent directement de ses attributions⁸⁸.

Le constat d'une moindre implication de la DGSCGC sur le projet NexSIS est partagé par les SIS et l'ANDSIS. Cette dernière considère que la DGSCGC avait pourtant l'opportunité à travers NexSIS de valider la doctrine appliquée par les SIS au niveau national d'une part, et de se prononcer sur les innovations numériques prioritaires destinées aux SIS d'autre part.

S'agissant de la conduite du projet NexSIS, des sujets « métiers » qui devraient être portés par la tutelle DGSCGC demeurent en jachère, alors qu'ils nécessitent des orientations stratégiques, des cadrages juridiques, voire des arbitrages interministériels. Il en est ainsi par exemple :

- des opportunités de mutualisation des systèmes développés par l'ANSC au-delà de la sécurité civile (AML et SECOURIR notamment), pour lesquelles aucun portage n'est assuré tant par la DGSCGC que par la DTNUM, au risque de disperser inutilement les ressources budgétaires ministérielles consacrées au numérique (cf. section 4.3) ;
- des sujets de définition et standardisation des données échangées dans le cadre de l'interconnexion NexSIS et SI-SAMU (cf. section 2.2.3), qui ont mobilisé bien tardivement les administrations centrales concernées après un long enlisement ;
- de la question de la propriété des données d'activités des SIS collectées dans NexSIS, qui nécessite des arbitrages sur la gouvernance des données à mettre en place (procédures, droits de chaque utilisateur pour chaque processus et leurs responsabilités respectives), et du sujet de l'éventuelle certification HDS de l'hébergeur de NexSIS.

⁸⁸ Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer. « *Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises est chargé : 1° De garantir la cohérence de la sécurité civile au plan national, d'en définir la doctrine et d'en coordonner les moyens. Il dispose notamment de la direction des sapeurs-pompiers qui assure la cohérence et définit la doctrine appliquée aux services territoriaux d'incendie et de secours, [...]* ».

Par ailleurs, aucune réflexion des tutelles n'a été véritablement engagée sur l'avenir de l'agence au-delà du projet NexSIS et sur une éventuelle évolution de son statut en lien avec l'autonomie financière croissante de l'agence.

Alors que le projet NexSIS est aujourd'hui opérationnel et a levé ses principaux freins techniques, l'agence doit être davantage soutenue par sa direction générale « métier », la DGSCGC, au-delà de l'exercice formel de la tutelle. Celle-ci doit porter au niveau ministériel voire interministériel la promotion des solutions développées par l'agence, et l'instruction des problématiques qu'elle rencontre (mutualisation de SECOURIR à d'autres acteurs du secours, enjeux juridiques liés aux données hébergées par l'application, négociations avec le ministère de la santé pour l'interface avec SECOURIR, etc.).

3.2 Des ressources à diversifier, une information budgétaire à clarifier

3.2.1 Des sources de financement à diversifier

3.2.1.1 Les ressources de l'agence proviennent à 55 % de l'État et 45 % des SIS.

Les ressources de l'agence proviennent de l'État (54,7% depuis la création de l'agence), sous forme de subventions pour charge de service public, pour charge d'investissement, et des SIS (45,1%) sous forme de redevance de fonctionnement ou d'investissement.

Tableau n° 5 : Répartition 2018-2024 des recettes exécutées de l'ANSC (en M€)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Total | en % des recettes |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-------------------|
| Financements de l'État | 1,75 | 8,56 | 6,76 | 6,76 | 8,77 | 17,21 | 17,92 | 67,75 | 54,70% |
| <i>Dont subv. pour charge de service public</i> | <i>0,15</i> | <i>3,13</i> | <i>3,07</i> | <i>4,36</i> | <i>5,35</i> | <i>9,75</i> | <i>15,92</i> | <i>41,73</i> | <i>33,69%</i> |
| <i>Dont dotation en fonds propre et investissement</i> | <i>1,60</i> | <i>5,44</i> | <i>3,70</i> | <i>2,40</i> | <i>3,42</i> | <i>7,47</i> | <i>2,00</i> | <i>26,02</i> | <i>21,01%</i> |
| Recettes propres | 0,00 | 0,02 | 0,02 | 0,17 | 0,03 | 0,27 | 0,28 | 0,78 | 0,63% |
| Autres financements publics | | | | 0,06 | 0,03 | | | | |
| Financements SIS | 0,00 | 3,35 | 9,31 | 9,20 | 8,38 | 6,77 | 18,59 | 55,82 | 45,07% |
| TOTAL RECETTES | 1,75 | 11,92 | 16,07 | 16,19 | 17,15 | 23,98 | 36,79 | 123,85 | 100,00% |

Source : documents budgétaires de l'ANSC

Excepté l'exercice 2019 pour lequel l'agence a bénéficié du solde budgétaire de la mission de préfiguration (1,75 M€), les financements de l'État ont été jusqu'en 2022 légèrement moindres que ceux prévus en loi de finances initiale (cf. tableau *infra*). Plus importants à compter de 2022, les financements supplémentaires ont aidé l'agence à surmonter les difficultés liées à l'extension du périmètre de ses missions (prise en charge de SECOURIR et expérimentation sur la prise en charge unique des appels d'urgence, expérimentation « MARCUS »).

Tableau n° 6 : Financements de l'ANSC 2018-2024 par l'État en M€

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Total |
|---------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>LFI</i> | 1,75 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 9,91 | 16,64 | 56,30 |
| <i>Notifié (avec mise en réserve)</i> | 1,75 | 6,81 | 6,67 | 6,76 | 6,77 | 9,46 | 15,92 | 54,16 |
| <i>Écart LFI/Notifié</i> | 0,00 | -0,19 | -0,24 | -0,24 | -0,23 | -0,45 | -0,72 | -2,05 |
| <i>Reçus</i> | 1,75 | 8,56 | 6,76 | 6,76 | 8,77 | 17,21 | 17,92 | 67,75 |
| <i>Écart Reçu de l'État/LFI</i> | 0,00 | 1,75 | -0,09 | -0,24 | 2,00 | 7,75 | 2,00 | 11,45 |

Source : Rapports annuels de performance et rapports de gestion de l'ANSC 2018-2023, rapports de gestion et grands livre budgétaire 2024.

Ainsi, en 2022, l'ANSC a reçu un surplus de crédits de 2 M€ que la DGSCGC qualifie d'avance de trésorerie. Depuis lors, les notifications de subventions invitent l'agence à anticiper la restitution d'un million d'euros, ce que la situation financière de l'ANSC interdit aujourd'hui au regard de son plan de charge.

Les fonds versés par les SIS l'ont été en fonctionnement puis à compter de 2023 année du changement de modèle économique (cf. *infra*) en investissement ou en fonctionnement.

3.2.1.2 Une trajectoire budgétaire pluriannuelle établie sur des fondements peu lisibles

L'agence n'a jusqu'en 2023 jamais eu à répondre à une demande annuelle ou pluriannuelle de ses tutelles concernant ses besoins financiers. Les ressources reçues de l'État ont été arrêtées sur le fondement de l'évaluation de sa contribution lors de la mission de préfiguration : 37 M€ sur cinq années répartis annuellement, soit 7,4 M€ par an.

De manière générale, l'ANSC ne perçoit aucune subvention destinée au financement d'une opération d'immobilisation particulière. Elle ne dispose pas de crédits fléchés au sens budgétaire du terme. Lors des conférences techniques de préparation du budget, seule demeurerait en suspens la répartition entre l'enveloppe de fonctionnement couverte par la subvention pour charge de service public (SCSP) et celle d'investissement (SCI). Dans ce contexte, les pré-notifications ont été pour certaines très tardives⁸⁹.

⁸⁹Par exemple pour l'exercice 2020 la pré-notification a été signée le 31 décembre 2020, et pour l'exercice 2021, elle a été transmise à l'agence courant novembre 2021.

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)⁹⁰ a fixé des objectifs de modernisation et programmé, en conséquence, des moyens supplémentaires pour la période de 2023 à 2027. Elle dispose d'une hausse du budget du ministère de l'intérieur de 15 milliards d'euros sur cinq ans pour financer notamment des investissements dans le domaine du numérique. L'agence a, dans le cadre des travaux préparatoires du projet de loi, formalisé pour la première et seule fois l'expression de ses besoins. L'arbitrage ministériel qui s'en est suivi prévoyait des montants de subventions versées à l'agence par l'État sur la trajectoire 2023-2027 à 57 M€ en AE et CP répartis comme suit.

Tableau n° 7 : Enveloppe pluriannuelle 2023-2027 des financements de l'État en M€

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Total |
|---|------|-------|------|-------|------|-------|
| SCSP | 5,28 | 5,28 | 0,28 | 0,28 | 0,28 | 11,40 |
| Subvention pour charge d'investissement | 1,72 | 1,72 | 0 | 0 | 0 | 3,44 |
| Total Initial prévu (A) | 7,00 | 7,00 | 0,28 | 0,28 | 0,24 | 14,88 |
| Construction d'un centre de service à l'ANSC - LOPMI | 0 | 0 | 1,88 | 2,89 | 1,83 | 6,59 |
| Système de collecte et de routage intelligent des communications (SECOURIR) - LOPMI | 1,83 | 7,48 | 7,04 | 7,57 | 7,42 | 31,34 |
| Transformation numérique du SUAP portée par l'ANSC - LOPMI | 1,08 | 2,16 | 0,30 | 0,34 | 0,38 | 4,26 |
| Total financements supplémentaires LOPMI (B) | 2,91 | 9,64 | 9,21 | 10,79 | 9,64 | 42,19 |
| Total (A+B) | 9,91 | 16,64 | 9,49 | 11,07 | 9,92 | 57,03 |

Source : ANSC

3.2.1.3 De faibles ressources propres

L'ANSC inscrit en recettes propres la contrepartie de redevances dues pour la mise à disposition à d'autres entités publiques, à l'instar de la DGOS, du dispositif de géolocalisation (AML)⁹¹. En phase de construction du projet, la recherche de ce type de financements a été limitée par les faibles ressources internes de l'agence principalement mobilisées à les trouver auprès des SIS, bénéficiaires directs de la solution.

En revanche, l'agence n'enregistre pas dans cette catégorie les redevances issues de la mise à disposition de NexSIS ou celles de fonctionnement, alors qu'elles sont la contrepartie de l'exploitation de ses immobilisations incorporelles. Le *vade-mecum* relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et opérateurs de l'État⁹² rappelle que, les recettes propres recouvrent notamment la vente de prestations à destination de personnes

⁹⁰ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

⁹¹ Sont également enregistrées dans cette catégorie de recettes propres des remboursements divers dont le remboursement par la Caisse des dépôts et consignations de charges de personnel engagés par l'ANSC en 2019 pour le recours à l'entrepreneuriat d'intérêt général (35 k€) en 2021 et de régularisation de remboursements de taxe sur les salaires (29,6 k€) en 2022.

⁹² Ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Direction du Budget, Direction générale des finances publiques, *Vade-mecum 2023 de la Gestion budgétaire et comptable des organismes publics et opérateurs de l'État*, novembre 2023.

privées ou publiques (y compris l'État), précisant que cette catégorie « *se révèle particulièrement utile en particulier lorsqu'un organisme dispose d'une variété relativement importante de recettes propres issues de ses activités et structurantes de son modèle économique* », comme c'est le cas pour l'ANSC.

La direction du budget précise qu'une réorganisation de la nomenclature budgétaire de l'agence en recettes a été entreprise à cette fin avec les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

3.2.1.4 Des perspectives incertaines de ressources provenant de partenaires étrangers

Plusieurs pays frontaliers tels que l'Allemagne, la Suisse, le Luxembourg et Monaco, ont manifesté un intérêt pour NexSIS ou SECOURIR. La commercialisation de ces produits constituerait une bascule stratégique majeure pour l'ANSC, dans la mesure où l'établissement pourrait ainsi valoriser financièrement son activité.

Toutefois, les statuts actuels de l'ANSC limitent ces possibilités. Si le décret institutif de l'agence autorise le conventionnement avec des établissements publics ou privés français ou étrangers, des incertitudes demeurent quant au périmètre de ces coopérations⁹³. La fourniture de prestations à des partenaires étrangers sur ce fondement est donc incertaine, ce qui restreint, en l'absence de clarification de cette disposition par les tutelles, les possibilités de valoriser les transferts de produits et le conseil.

3.2.1.5 Des financements européens à mobiliser davantage

En 2021, le ministère de l'intérieur a reçu des fonds de la part de l'Union européenne pour financer son plan de relance et de résilience. La mesure « applications du ministère de l'intérieur » a bénéficié d'un financement européen à hauteur de 77 M€. En particulier, l'action « Marcus 112 » portée par la DTNUM a reçu 3,5 M€, qui ont bénéficié à la solution portée par l'ANSC : l'agence a reçu à ce titre 3,3 M€ du ministère dont 2 M€ en 2024 pour mener à bien les développements. Le ministère sera remboursé par la Commission européenne en 2026, après examen de la demande de paiement attestant de l'atteinte des engagements.

D'autres financements européens pourraient être mobilisés au bénéfice de l'ANSC : à titre d'exemple, le programme *Digital Europe* qui couvre la période 2021-2027 comporte un axe relatif au « déploiement et utilisation des capacités numériques ». Ce fonds doté d'1,1 Md€ peut bénéficier à tous les secteurs d'intérêt public (transports, santé, environnement, culture...) en vue d'accéder aux technologies numériques les plus avancées.

Si les critères d'éligibilité à ces financements sont propres à chaque projet, il n'existe pas de structure ministérielle d'appui, et *a fortiori* interministérielle, à l'instar de cabinets d'ingénierie dans le secteur privé, dédiée à la recherche de fonds européens. L'État se distingue

⁹³ Il comporte un article, codifié à l'article R711-3 du code de la sécurité intérieure, qui dispose que « *Pour l'exercice de sa mission et après accord du ministre de tutelle, l'agence peut conclure des conventions de coopération avec d'autres établissements, publics ou privés, français ou étrangers, participer à des groupements d'intérêt public ou toute autre forme de groupement public ou privé, [...]* ».

à ce titre des SIS qui en dépit de leur taille se mobilisent avec le concours des collectivités, pour en bénéficier⁹⁴. Une communication du Premier ministre de février 2025 invite d'ailleurs les ministères à engager des démarches proactives de captation de fonds européens⁹⁵.

3.2.2 En dépenses, une information budgétaire perfectible

La gestion budgétaire et comptable de l'ANSC est encadrée par le décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié. La comptabilité budgétaire, tenue par l'ordonnateur, a pour objectif d'améliorer le pilotage et les finances publiques en alignant les cadres budgétaires de l'État et ceux des administrations publiques. L'ANSC dispose du système d'information nécessaire à sa tenue, mais ses modalités d'utilisation sont insuffisamment abouties pour son pilotage. En complément de la comptabilité budgétaire fondée sur des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, l'agent comptable tient la comptabilité générale fondée sur le principe des droits constatés.

Le recueil des règles budgétaires⁹⁶, qui prescrit une stabilité de la nomenclature budgétaire afin de pouvoir comparer, notamment, les différents exercices est imparfaitement mis en œuvre par l'agence.

Le conseil d'administration adopte le budget en dépenses selon les items : personnel, fonctionnement et investissement. Dans les rapports de présentation qui lui sont soumis, ces items sont détaillés dans un tableau et développés de manière littérale. En revanche, la restitution de l'exécution budgétaire qui lui est transmise se limite à ces seuls items, sans détail par rubriques à l'instar de ce qui lui a été initialement présenté. D'un exercice à l'autre, l'intitulé des rubriques n'est pas identique et le périmètre des dépenses qu'elles recouvrent est incertain. Si les évolutions du projet (en termes d'organisation et de solutions techniques retenues) expliquent en partie l'absence de continuité de la nomenclature budgétaire, ces changements auraient nécessité l'élaboration d'une « table de passage » d'un intitulé à l'autre. Son absence interdit la revue analytique pluriannuelle de la dépense.

Afin d'améliorer la lisibilité budgétaire, au budget initial de 2023 était joint, à la demande du nouveau directeur, un état des dépenses prévisionnelles et exécutées par axes fonctionnels (cadrage, déploiement, exploitation et support, SECOURIR, administration générale, etc.), eux-mêmes détaillés en sous-rubriques. Cette présentation, fruit d'un développement réalisé fin 2022 par un prestataire extérieur, utilise des données automatiquement déversées depuis le système d'information budgétaro-comptable (ELAP), et des données saisies manuellement. Cet outil améliore le pilotage budgétaire, mais l'absence de traçabilité des retraitements manuels affecte la fiabilité et l'exhaustivité des données restituées. Enfin, il n'est pas utilisé de manière régulière et il ne l'est jamais à la clôture des exercices.

⁹⁴ SDIS Nord, *Transition numérique et transformation des missions et de la formation par le numérique (2022-2027)* : « Le SDIS du Nord a, ainsi, conclu en 2023 une convention avec la Région Hauts de France permettant le financement européen d'actions visant à moderniser l'établissement et de transformer les missions des sapeurs-pompiers par le numérique. [...] Cette opération est financée à 60% (soit pour la tranche 2023-2025 environ 1 668 000 € dont 1 000 000€ de fonds européens pour le SDIS59) par le programme Régional Hauts de France FEDER-FSE-FTJ 2021-2027 ».

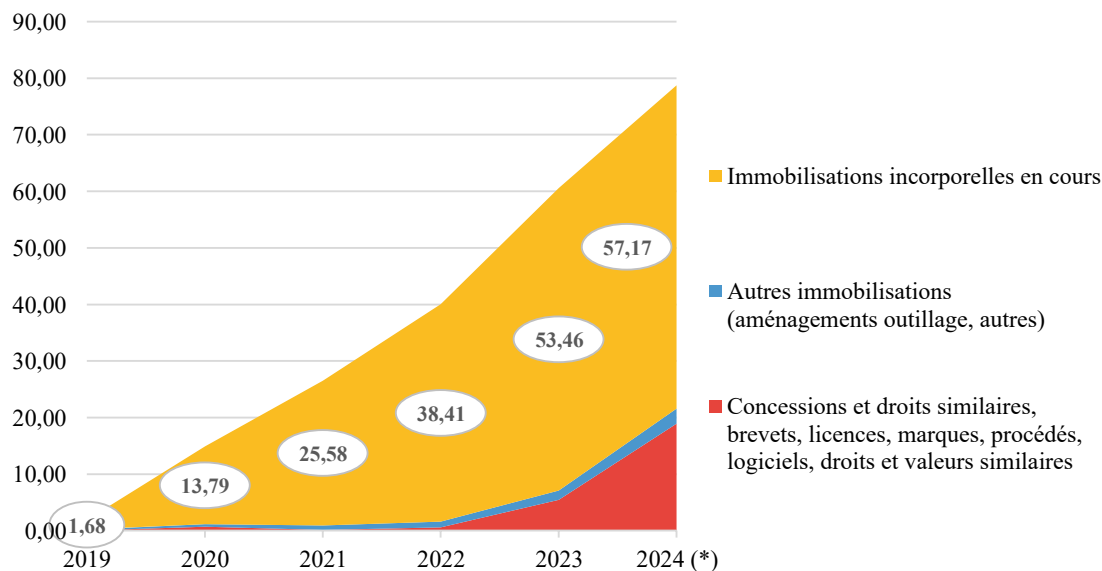
⁹⁵ Communication du Premier ministre du 13 février 2025, en conseil des ministres.

⁹⁶ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Direction du budget, *Recueil des règles budgétaires des organismes*, septembre 2023.

3.2.3 Une situation financière équilibrée

Conformément au décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié, l'agence restitue annuellement un compte financier complet. L'analyse financière de l'ANSC met en évidence une situation financière équilibrée (cf. annexe 3)

Graphique n° 1 : Évolution 2019-2024 de l'actif brut immobilisé en M€



Source : Bilans et balances de l'ANSC

En raison de l'interdiction de recourir à l'emprunt, le bilan n'enregistre que les financements reçus des SIS et de l'État au passif et, à l'actif, leur emploi. Conçue pour réaliser un investissement dans le domaine du numérique, la revue des postes du bilan met en évidence la réalisation de son objet social (cf. annexe 3). L'augmentation des immobilisations à partir de 2022 traduit la montée en puissance de la réalisation des projets numériques. L'augmentation de 5,4 M€ en 2023 des immobilisations est liée à l'acquisition du socle SECOURIR auprès d'*Orange Business Services*, aux raccordements de nouveaux SIS et à l'évolution capacitaire du socle. En 2024, le raccordement de six SIS représentait 0,33 M€ d'investissements.

Lors de la construction d'un système d'information, la comptabilisation en charge ou en immobilisation dépend des phases du projet auxquelles les dépenses se rattachent⁹⁷. La mise en œuvre de ces critères suppose un suivi de l'exécution des marchés. Or, le logiciel budgétaro-comptable ELAP n'est pas utilisé pour réaliser ce suivi quand bien même il comprend un module dédié. L'agence n'est donc pas en mesure de produire le détail de la composition de ses

⁹⁷ Lors du développement, elles le sont en « immobilisations incorporelles en cours » (compte 232) et ne sont pas amortissables. Elles le deviennent lors de la mise en service de la solution qui se traduit par le transfert de son solde vers un compte d'immobilisation incorporelle (compte 205). Les dépenses de conception et de déploiement sont imputées en charges, ainsi que les résolutions de bogues qui n'offrent pas de nouvelles fonctionnalités et qui se limitent à corriger des erreurs. Il en va différemment si les corrections augmentent les avantages économiques futurs ou le potentiel de service rendu. Dans ce cas, à l'instar des développements eux-mêmes et de la maintenance évolutive, les dépenses engagées sont comptabilisées en immobilisation.

immobilisations en cours, faute de disposer d'un inventaire. Ce détail est cependant nécessaire lors des mises en service des briques des différents projets déployés.

L'agence doit donc rapidement mettre en place un tel inventaire des immobilisations, ainsi qu'un outil de pilotage de l'exécution budgétaire pour restituer des données d'exécution précises, fiables, conformes aux différentes présentations produites au conseil d'administration lors de l'adoption du budget.

Les états financiers, à la différence de la nomenclature budgétaire en place, reposent sur un référentiel comptable stable. L'examen des recettes n'appelle pas d'autres observations que celles développées dans le cadre de l'analyse budgétaire *supra*.

Tableau n° 8 : Comptes de résultat 2018-2024 synthétique (en M€)

| CHARGES | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| CHARGES DE FONCTIONNEMENT | 0,00 | 2,20 | 4,72 | 6,84 | 7,90 | 7,87 | 18,27 |
| <i>Dont consommation directe de service</i> | 0,00 | 1,45 | 3,22 | 5,22 | 5,22 | 5,71 | 9,16 |
| <i>Dont charges de personnel</i> | 0,00 | 0,69 | 1,11 | 1,20 | 1,11 | 1,06 | 1,55 |
| <i>Dont autres charges de fonctionnement</i> | 0,00 | 0,02 | 0,19 | 0,17 | 1,23 | 0,61 | 4,8 |
| TOTAL (A) | 0,00 | 2,20 | 4,72 | 6,84 | 7,90 | 7,87 | 18,27 |
| PRODUITS DE FONCTIONNEMENT | 0,15 | 3,13 | 4,55 | 6,51 | 8,67 | 10,88 | 19,61 |
| <i>Dont Subventions</i> | 0,15 | 3,13 | 3,07 | 4,40 | 6,85 | 10,38 | 15,92 |
| <i>Dont Produits avec contrepartie directe</i> | 0,00 | 0,00 | 1,48 | 2,11 | 1,82 | 0,50 | 2,58 |
| <i>Dont autres produits de gestion</i> | 0,00 | 0,00 | 0,07 | 0,26 | 0,09 | 0,50 | 0,07 |
| <i>Dont production immobilisée</i> | 0,00 | 0,00 | 1,41 | 1,85 | 1,73 | 0,00 | 2,51 |
| TOTAL (B) | 0,15 | 3,13 | 4,55 | 6,51 | 8,67 | 10,88 | 19,61 |
| RESULTAT DE L'ACTIVITE (B-A) <i>Bénéfice ou déficit</i> | 0,15 | 0,92 | -0,17 | -0,33 | 0,77 | 3,01 | 1,34 |

Source : comptes financiers 2018-2024 de l'ANSC

Les résultats comptables sont à deux reprises déficitaires⁹⁸, les ressources supplémentaires ont concouru à rétablir sa situation financière. Toutefois, les bénéfices 2023 et 2024 ne correspondent pas à la réalité des bénéfices effectivement réalisés, les premiers sont sous-estimés d'1,3 M€ tandis que les seconds sont surestimés de ce même montant. Les dépenses de personnel sont comptabilisées au fil de l'eau en charges. Parmi elles, celles qui concourent au développement de la solution NexSIS durant l'exercice doivent être immobilisées. Cette règle comptable implique la neutralisation de ces charges par une écriture d'inventaire en produits. L'écriture d'inventaire enregistrée en 2024 couvre les deux exercices. Le bénéfice corrigé de l'exercice 2023 aurait dû s'établir à 4,31 M€ tandis que celui de

⁹⁸ À la différence des soldes budgétaires, les résultats comptables ne sont qu'à deux reprises déficitaires, en raison du retraitement de charges de personnel en immobilisation, conformément aux règles de la comptabilité d'engagement, se traduisant par un produit (compte 721 : 1,4 € en 2020 ; 1,8 M€ en 2021, et 1,7 M€ en 2022).

l'exercice 2024, à 0,04 M€, montant plus conforme au niveau de bénéfices ou déficits dégagés sur la période.

Les résultats déficitaires des exercices 2020 et 2021 expliquent la diminution du fonds de roulement en 2022. Il demeure cependant confortable après apurement de la plupart des dettes et éclaire l'absence de besoin en fonds de roulement au titre de cet exercice.

Tableau n° 9 : Indicateurs d'analyse financière 2018-2024

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| <i>Fonds de roulement</i> | 1,75 | 8,42 | 8,72 | 8,13 | 6,58 | 3,22 | 9,50 |
| <i>Besoin en fonds de roulement</i> | 0,00 | -0,46 | -0,12 | 0,75 | -0,61 | 0,11 | 0,62 |
| <i>Capacité d'autofinancement</i> | 0,15 | 0,97 | 0,03 | -0,08 | 1,11 | 3,49 | 4,01 |

Source : comptes financiers 2018 2024 de l'ANSC

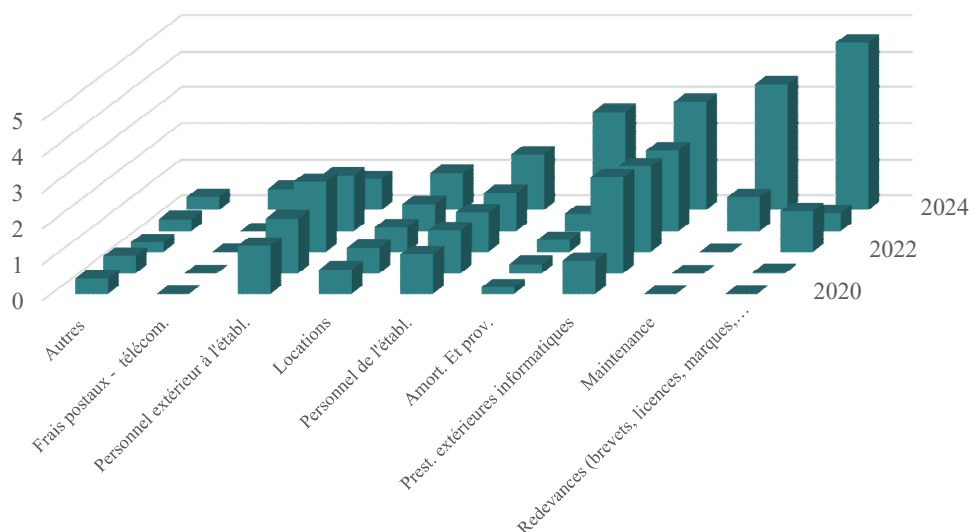
Bien que les indicateurs d'analyse financière reposent au titre des exercices 2023 et 2024 sur un résultat net sous-évalué en 2023 et surévalué en 2024, la résorption des difficultés financières de l'agence se confirme par une trésorerie confortable en 2024 (+5,6 M€ par rapport à 2023), une augmentation de sa capacité d'autofinancement, ainsi qu'une diminution des dettes auprès de ses fournisseurs. Ainsi, l'analyse financière met en évidence une situation équilibrée, l'ANSC étant en mesure de réaliser ses investissements, mais dans la limite de ses financements autorisés.

Recommandation n° 5. (ANSC) Mettre en place un inventaire des immobilisations.

3.2.4 Une évolution de la répartition des charges

La répartition des charges par nature met en évidence une relative stabilité des charges immobilières et de personnel propre à l'ANSC. Les prestations extérieures informatiques, le personnel extérieur, la maintenance informatique et les amortissements deviennent à compter de 2023 les postes de charges les plus importants (60 %).

À compter de 2023, la charge de maintenance augmente, principalement en raison de la montée en puissance du contrat SECOURIR. En 2024, Orange Business service facturait 3,4 M€ (dont 2,94 M€ de dépenses de maintenance du socle et 0,46 M€ pour les abonnements des SIS à SECOURIR). Cet exercice se distingue des précédents par des dépenses de redevances nécessaires au fonctionnement du projet en augmentation (4,65 M€ contre 0,5 M€ en 2023) et par la constitution d'amortissements (2,7 M€ contre 0,5 M€ en 2023). La mise en service de NexSIS et l'utilisation croissante de SECOURIR présagent une tendance qui s'inscrit dans la durée.

Graphique n° 2 : Répartition des charges 2024 de l'ANSC (en M€)

Source : Agent comptable de l'ANSC - balances 2018-2024 avant inventaire

Depuis le 1^{er} juillet 2019, l'ANSC occupe des bureaux d'une surface totale de 1 094 m² à la Tour Olympie (Paris 13^{ème}). Les dépenses locatives, qui représentaient 16 % des charges de l'agence en 2019, n'en représentent plus que 6 % en 2024 sous l'effet de l'augmentation des autres postes de dépense. Le bail a été régulièrement conclu après avis de la direction de l'immobilier de l'État et de la DEPAFI. Témoinnant d'une vigilance contractuelle par les services de l'État, il comporte des clauses particulières, dont l'absence aurait été financièrement préjudiciable à l'agence.

En 2021, le ministre de l'intérieur a annoncé la délocalisation de l'ANSC à compter du troisième trimestre 2025 dans la commune de Saint-Claude. Ce projet a été repris dans les actions annoncées par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) en 2022 visant à « rapprocher les administrations des citoyens et des territoires en renforçant la présence des services des administrations centrales dans les territoires ». Cette délocalisation, annoncée sans concertation préalable avec l'ANSC, aurait été motivée par une compatibilité présumée des locaux disponibles avec les effectifs connus de 12 agents, méconnaissant ainsi les caractéristiques des activités de l'ANSC⁹⁹. Une telle localisation générerait des coûts supplémentaires, des difficultés pour attirer des personnels qualifiés, autant d'obstacles de nature à différer les perspectives d'un déploiement de NexSIS dans des délais maîtrisés.

Ce projet semble aujourd'hui abandonné. Lors du conseil d'administration de novembre 2024, l'ANSC a été invitée à s'inscrire dans une démarche de déplacement de ses services vers le bâtiment Spallis, à Saint-Denis. Cette opération vise à regrouper les équipements et réduire les dépenses de fonctionnement. Le bail, s'il était conclu, devrait permettre une économie de 0,31 M€ par an.

⁹⁹ La surface louée avait été déterminée pour un effectif moyen de 68 personnes dont des prestataires en développement (20 à 30) et en conseils (7 à 10), des agents de l'État contributeurs au projet et des SDIS (8 à 12) et les effectifs propres à l'agence.

3.3 Des ressources humaines sous-dimensionnées

3.3.1 Un sous dimensionnement des ressources internes de l'Agence qui nuit à sa bonne gestion et à l'avancement du projet NexSIS

Un plafond d'emploi inadapté aux enjeux

Pour construire la solution NexSIS, l'ANSC a disposé de ressources internes extrêmement réduites. Dès 2020, la Cour mettait en évidence des effectifs insuffisants pour mener à bien le projet¹⁰⁰. Sur les 27 grands projets numériques de l'État, le taux d'externalisation constaté pour la construction de la solution NexSIS apparaissait déjà comme l'un des deux plus élevés (94,2 %). Les recrutements nécessaires pour atteindre le taux d'internalisation minimal préconisé par la DINUM (37 %) étaient alors estimés à 18 ETP. Ce constat issu de données de 2019 perdurent aujourd'hui.

La trajectoire budgétaire prévue dans la LOPMI s'accompagnait d'une progression du schéma d'emplois de 28 ETP dans la perspective d'un déploiement progressif de NexSIS répartis selon le calendrier suivant :

Tableau n° 10 : Évolution du Schéma d'emploi tel que prévu par la LOPMI

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Total |
|--|------|------|------|------|------|------------|
| <i>Schéma d'emploi tel que déterminé dans les arbitrages des sous-jacents de la LOPMI (mai 2023)</i> | +2 | +8 | +6 | +7 | +5 | +28 |
| <i>Schéma d'emplois annuellement autorisé</i> | +2 | + 5* | +0* | | | |

Source : ANSC

(*) quatre contrats ont été conclus en 2024, le cinquième présenté au contrôle budgétaire en fin d'année a été conclu en début d'année 2025, et constitue selon la direction du budget un simple transfert d'un emploi prévu en 2024 sur l'exercice 2025

Tableau n° 11 : Évolution 2019-2024 du nombre d'emploi en ETP

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 * |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Autorisation d'emplois LFI | 12 | 12 | 13 | 13 | 16 | 24 | 23 |
| <i>Emplois sous plafond LFI</i> | <i>12</i> | <i>12</i> | <i>12</i> | <i>12</i> | <i>14</i> | <i>22</i> | <i>23</i> |
| <i>Emplois Hors plafond LFI</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>1</i> | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>2</i> | <i>4</i> |
| Autorisation d'emploi exécutée au 31 décembre | 9 | 10 | 12 | 11 | 11 | 18 | |
| Emplois en fonction rémunérés par d'autres collectivités | 7 | 7 | 9 | 12 | 12 | 7 | |

¹⁰⁰ Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, 2020.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 * |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| Effectifs totaux de l'agence | 16 | 17 | 22 | 23 | 23 | 25 | |

Source : contrôle budgétaire et comptable ministériel, et budget rectificatif 2024, budget initial 2025 de l'ANSC

Cette trajectoire n'a pas été respectée : le schéma d'emplois imposé à l'agence s'est établi sur la période 2023-2025 à +7 ETP, contre +16 prévus par la LOPMI. En l'absence de progression du schéma d'emplois 2026, seul un tiers des ETP supplémentaires prévus par la LOPMI aura été, dans les faits, autorisé. Jusqu'en 2024, moins de 16 emplois ont été autorisés pour développer la solution (cf. tableau infra).

Ces chiffres, très inférieurs au besoin en ressources humaines de l'agence, expliquent une partie des difficultés qu'elle a rencontrées dès sa création et la contraignent fortement pour organiser le déploiement de NexSIS tel que prévu dans le COP 2024-2027.

Les moyens supplémentaires dont a bénéficié le ministère de l'intérieur dans le cadre pluriannuel de la LOPMI ont été attribués selon un ordre de priorité défini par le ministère lui-même. Les arbitrages ministériels n'ont pas été favorables à l'ANSC, la progression de son schéma d'emplois telle que prévue dans ce cadre n'a pas été effective. L'ANSC est depuis sa création en sous-effectif, et le demeure.

Cette situation n'est pas sans incidence sur la situation financière de l'agence. Outre que l'externalisation excessive pèse plus fortement sur son budget par rapport aux coûts de ressources internes, elle limite la capitalisation des savoirs faire. Le faible nombre d'emplois autorisés induit un risque de non atteinte du calendrier de déploiement de NexSIS, générant non seulement un manque de recettes pour l'agence mais encore des surcoûts de maintenance opérationnelle pour les SDIS dans lesquels la solution tarderait à être déployée. Par ailleurs, cette forte contrainte RH apparaît d'autant plus dommageable au regard des montants d'économies qui sont attendues grâce à NexSIS.

Face à la perspective d'un schéma d'emploi nul en 2026, le directeur de l'agence a alerté ses tutelles dans une note en juillet 2025¹⁰¹ qui soulignait l'impact de cette situation sur la capacité à faire de l'agence et sur le moral des agents et leur charge de travail. Cette note recensait également un total de onze fonctions occupées par des prestataires externes, dont l'internalisation permettrait une réduction de coût annuelle de 1,26 M€ pour l'agence.

Un pôle administratif sous-dimensionné

La faiblesse des ressources internes de l'agence, principalement orientées sur la construction du projet, a eu pour effet de sous-dimensionner le pôle chargé de la gestion administrative et financière. Constitué d'un secrétaire général et d'une à deux assistantes, ses ressources sont insuffisantes pour assurer une gestion administrative exempte de risques. Le directeur adjoint, recruté à la création de l'agence participe activement, entre autres missions qui lui incombent, au bon fonctionnement de ce pôle.

Les outils de gestion à la disposition du pôle sont insuffisamment développés et, lorsqu'ils existent, sont inaboutis. Excepté les modalités de passation des marchés pour lesquelles l'agence a mis en place des processus robustes dès sa création, les processus de paie,

¹⁰¹ Note du directeur de l'ANSC au DTNUM et à la DGSCGC relative au schéma d'emploi LOPMI de l'ANSC, en date du 30 juillet 2025, référencée ANSC/2025-n°119.

la gestion RH, le suivi de l'exécution des marchés et de l'exécution budgétaire reposent sur une répartition des tâches informelles qui se conjugue à un archivage défaillant. En conséquence, l'agence n'est pas en mesure de restituer des données analytiques de manière systématique, chaque demande d'informations nécessitant des investigations et reconstitutions des données utiles chronophages.

Le renouvellement des personnels en l'absence d'une gestion administrative plus structurée constitue un risque élevé de discontinuité administrative. Le recrutement d'une chargée des ressources humaines fin 2024 augure d'une amélioration. Toutefois, le déploiement de NexSIS, entraînant une intensification de la charge administrative d'un pôle nativement fragilisé, implique de manière impérieuse qu'il soit renforcé.

La rotation des personnels

La direction du budget souligne que l'ANSC n'a pas été en mesure en 2023 et 2024 de saturer son plafond d'emplois alors qu'elle y était autorisée. Ce constat nécessite d'être contextualisé. Le nombre important de départ de personnels depuis 2022, n'a pas permis d'assurer tout à la fois le renouvellement des personnels partant et la croissance d'effectif autorisée.

Entre 2022 et 2025, huit personnels internes de l'agence et au moins quatre personnels mis à disposition l'ont quittée, soit plus de la moitié de ses effectifs sur la période. Ce renouvellement s'inscrit pour partie dans le cadre d'une rotation normale, mais n'est pas sans lien avec le changement de direction qui a pu générer des tensions.

L'agence a ainsi conclu une rupture conventionnelle avec la directrice des opérations. Engagée en contrat à durée indéterminée en avril 2022, cette ingénieure disposait d'une expérience dans le pilotage de projets avec des acteurs de la sécurité civile. Négociée en décembre 2023, mais signée en mai 2024, la rupture conventionnelle n'a été effective que le 30 novembre 2024 soit près d'un an plus tard. Alors que les ressources expérimentées de la filière sont rares, les missions dévolues à cette dernière auraient pu être redéfinies. La direction n'a cependant engagé aucun processus de médiation en ce sens. Cette rupture conventionnelle induit par ailleurs des incertitudes en matière budgétaire. L'agent concerné est en droit de bénéficier d'indemnités chômage pour perte d'emploi en raison du caractère indéterminé de son contrat, l'ANSC étant tenue d'assurer la charge et la gestion de ces allocations conformément à l'article L. 5424-1 du code du travail.

3.3.2 Le recours aux personnels mis à disposition et à des contributeurs volontaires : une ressource nécessaire

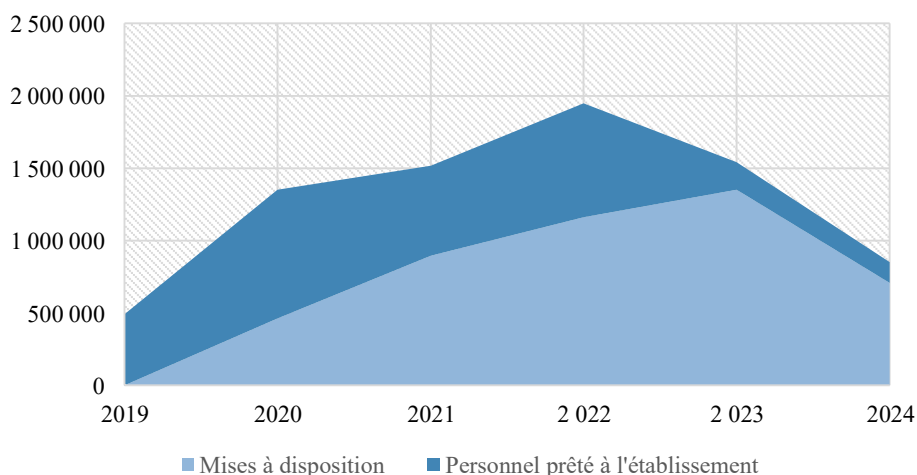
Pour surmonter l'obstacle lié au faible plafond d'emploi, l'agence a recruté du personnel mis à disposition et mobilisé un vivier de contributeurs occasionnels volontaires, principalement des officiers sapeurs-pompiers professionnels. Dès 2018, avant même la création de l'agence, le directeur général de la sécurité civile a conclu des conventions de

partenariat avec 17 SIS, 19 autres ayant été signées depuis. Elles prévoient la mise à disposition de personnels compétents dans les domaines du numérique¹⁰².

Pour les personnels mis à disposition, les conventions qui lient l'agence aux SIS prévoient le remboursement de leurs rémunérations aux collectivités ou établissement public de rattachement administratif. Les agents relevant du corps des sapeurs-pompiers professionnels reçoivent par ailleurs une indemnité complémentaire imputée dans la masse salariale de l'agence¹⁰³. Les interventions ponctuelles des contributeurs occasionnels sont quant à elles rémunérées forfaitairement 250 € par jour.

La participation de ces professionnels a été structurante pour le projet notamment grâce à leur apport sur les besoins fonctionnels des futurs utilisateurs. Les financements que l'agence y consacre tendent cependant à diminuer comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 3 : Dépenses 2019-2024 de personnel mis à disposition et de contributeurs (en €)



Source : ANSC balances 2019-2024 avant inventaire

L'inflexion nette à compter de 2022 est concomitante avec une situation financière dégradée et le changement de direction. Elle ne traduit cependant pas un désengagement des SIS vis-à-vis du projet : plusieurs d'entre eux utilisant aujourd'hui NexSIS de manière opérationnelle, leurs personnels concourent à l'amélioration de la solution par leurs retours d'expériences, mettent leurs plateformes à disposition pour présenter NexSIS à d'autres SIS et testent de nouvelles interfaces. L'agence envisage un recours accru à ces SIS contributeurs dans le cadre de l'accélération du déploiement (cf. section 2.2.1).

¹⁰² Sur les 17 mises à disposition conclues jusqu'en 2024, 12 sont des sapeurs-pompiers professionnels, quatre relèvent de la filière numérique et un de la filière administrative. Ont été successivement recrutés trois agents de la BSPP, dont un demeure en fonction à l'agence, un agent de Seine et Marne dont le détachement a pris fin en 2022. Quatre demeurent en fonction en 2025.

¹⁰³ Arrêté du 14 octobre 2022 fixant le montant de la part de l'indemnité spécifique complémentaire versée aux sapeurs-pompiers professionnels exerçant au sein des services de l'État et de ses établissements publics.

3.4 Des marchés publics dont l'exécution est problématique

3.4.1 Une stratégie et un cadre d'achat formalisés

Dès sa première réunion fin 2018, le conseil d'administration a mis en place des dispositifs de nature à garantir les grands principes de la commande publique, en adoptant un règlement de la commande publique et une charte de déontologie. En février 2019, il a approuvé la création d'une commission consultative des marchés publics (CCMP)¹⁰⁴. Présidée par le directeur, elle est compétente sur les projets de marchés publics supérieurs au seuil de sa délégation établi à 500 000 €. Cette commission peut également être saisie à sa demande pour des marchés de montants inférieurs.

En outre, dès sa création, l'ANSC a bénéficié du contrat de service conclu par la direction générale de la sécurité civile auprès du service des achats du ministère de l'intérieur¹⁰⁵. L'assistance ainsi apportée à l'agence par ce dernier est étendue : il l'assiste dans l'expression de ses besoins, rédige les appels d'offre et l'ensemble des actes juridiques. Membre de la commission consultative des marchés publics en place, il reçoit les candidatures des soumissionnaires, procède à l'ouverture des plis, assurant la sécurité juridique de la commande jusqu'à son exécution avec, également, l'appui éventuel de la direction des libertés et des affaires juridiques du secrétariat général (DLP AJ).

Marchés et bons de commande n'ont pas été soumis, jusqu'en 2022, au contrôle budgétaire comptable ministériel en l'absence d'arrêté conjoint des ministres du budget et de l'intérieur¹⁰⁶. Pour autant, le contrôleur ou son représentant ont été présents (avec voix consultative) au conseil d'administration et destinataires des documents à l'ordre du jour. Le directeur avait sollicité la mise en place d'un tel contrôle qui n'a été effectif qu'à la publication de l'arrêté en novembre 2021¹⁰⁷ suivie du document de contrôle en janvier 2022¹⁰⁸. Ce document prévoit un visa préalable à la conclusion des marchés forfaitaires ou mixtes de montant supérieur à 1 M€ calculé sur la durée de l'engagement, ainsi que les bons de commande excédant ce montant. Les marchés conclus antérieurement n'ont donc pas fait l'objet de son contrôle et les bons de commande pas davantage car ils n'ont depuis jamais excédé ce montant.

À la création de l'agence, le directeur de l'ANSC a élaboré une stratégie d'achats approuvée par le conseil d'administration qui reposait sur deux marchés principaux : un marché de réalisation de la solution technique (« MR1 ») et un marché d'assistance au pilotage du programme (« MA1 »).

L'agence a attribué en juin 2019 un premier marché de « réalisation » (MR1) et un premier marché d'assistance (MA1) pour l'appuyer dans le pilotage de l'ensemble du projet.

¹⁰⁴ Délibération du conseil d'administration du 22 février 2019

¹⁰⁵ Contrat de service entre la direction générale de la sécurité civile et le service de l'achat et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) du 18 juillet 2019

¹⁰⁶ Art L220 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique en vigueur jusqu'au 4 avril 2025 « Les organismes sont assujettis à un contrôle budgétaire, sur pièces et sur place, dans des conditions fixées, pour chaque organisme ou catégorie d'organisme, par un arrêté du ministre chargé du budget et du ministre de tutelle. »

¹⁰⁷ Arrêté du 5 novembre 2021 relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur l'Agence du numérique de la sécurité civile NOR : CCPB2132142A

¹⁰⁸ Document de contrôle établi en application de l'article 10 de l'arrêté du 5 novembre 2021 relatif aux modalités d'exercice de contrôle budgétaire sur l'agence du numérique de la sécurité civile, du 17 janvier 2022

En 2020, anticipant la phase de déploiement industriel de la solution NexSIS, et pour tenir compte des délais de procédure, l'agence a conclu un second marché d'assistance (MA2). Suite à l'abandon de l'utilisation du Cloud PI et du RIE, l'agence a notifié en novembre 2021 le marché SECOURIR pour la construction d'une architecture nationale de collecte et d'acheminement des communications d'urgence de la sécurité civile.

Les marchés conclus sont des accords-cadres allotis, qui ont fait l'objet d'appels d'offre ouverts. La formule de l'accord-cadre présente l'avantage de réduire les coûts de procédure, le marché étant exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande au rythme de l'expression des besoins. L'agence respecte les procédures internes de passation des marchés qu'elle a établies dès sa création, conformes aux principes généraux de commande publique. La phase de passation n'appelle donc pas d'observations particulières. L'ANSC a en revanche rencontré des difficultés dans l'exécution de ses marchés.

3.4.2 Des dysfonctionnements dans l'exécution de certains marchés

Deux marchés notifiés par l'agence appellent des observations particulières au regard de leur exécution : le marché de réalisation MR1 et le marché d'assistance MA2.

3.4.2.1 Le marché de réalisation MR1 : un marché sous tension

L'ANSC a conclu en juin 2019 un accord-cadre d'une durée de quatre années pour développer en mode agile la plateforme digitale NexSIS 18-112. Multi-attributaires, le titulaire de premier rang retenu était un groupement formé des sociétés OCTO Technology¹⁰⁹ et CampToCamp. Si les relations de l'agence avec la société CampToCamp ont répondu à ses attentes, il n'en a pas été de même avec la société OCTO Technology. Dans un contexte perturbé par la crise sanitaire, l'exécution du marché a été ponctué de difficultés dues à des divergences sur les modalités de valorisation des prestations des développements (cf. section 1.2.4).

Après plusieurs situations de crise entre l'agence et son prestataire en mars 2021, puis en mars 2022, le conseil d'administration, régulièrement informé des difficultés rencontrées, a validé en décembre 2022 un protocole transactionnel avec la société OCTO, visé par la contrôleur budgétaire comptable ministérielle. L'équilibre général de ce protocole et les modalités de son établissement n'appellent pas d'observations particulières. En revanche, la Cour relève qu'en poursuivant les travaux avec le prestataire OCTO, l'agence n'a pas mis en œuvre la recommandation formulée en juillet 2022 par l'audit DINUM : « R5 : dénoncer dès que possible après la livraison de la V1 le contrat actuel de développement ».

Au terme de ce premier marché de réalisation, un second marché non alloti ayant pour objet la poursuite de la réalisation des développements en mode « agile » et la tierce maintenance applicative de la plateforme digitale NexSIS a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert en 2023. En dépit des initiatives prises par l'agence pour faire jouer la concurrence (réunions de présentation, *sourcing*, réponses aux questions de candidats potentiels), seule la

¹⁰⁹ La société OCTO est une filiale du groupe ACCENTURE.

société OCTO a présenté sa candidature, qui a été jugée recevable. Le nouveau marché lui a donc été attribué en décembre 2023.

Depuis la signature du protocole transactionnel avec la société Octo par le nouveau directeur de l'agence, les développements d'OCTO se sont poursuivis sans que de nouvelles tensions significatives ne viennent les interrompre. Cette amélioration semble être en partie liée à un assouplissement des modalités de pilotage dans l'établissement des commandes et la facturation. Ainsi, si les bons de commande et les services faits respectent formellement les modalités forfaitaires du marché, la direction de l'agence a convenu que l'établissement du service fait relevait parfois davantage d'une logique de moyens que de résultats, le prestataire s'engageant principalement à mettre à la disposition de l'agence un volume donné de ressources humaines. Cette situation est liée à la difficulté de mise en œuvre de la méthode agile dans le cadre contractuel des marchés publics, d'une part les contenus et la priorisation des développements peuvent évoluer régulièrement sur la base des échanges avec le donneur d'ordre, et d'autre part l'estimation de la complexité et donc du coût associé à chaque « sprint » est délicate.

Consciente de cette situation, la DINUM a publié en octobre 2020 un guide destiné à conseiller les donneurs d'ordres publics dans l'application de la méthodologie « agile »¹¹⁰. Néanmoins, ce guide apporte peu d'éclairage sur les modalités de quantification du coût associé à chaque développement. Cinq ans après sa publication et alors que l'usage de la méthode agile pour les développements informatique se généralise au sein des ministères, une mise à jour du guide enrichie sur cette question serait particulièrement utile.

La DINUM a ainsi indiqué à la Cour avoir pour objectif la publication au second semestre 2026 d'une nouvelle version de ce guide complétée de fiches opérationnelles illustrant notamment les différentes grilles de valorisation des unités d'œuvre et les modalités de contractualisation.

Recommandation n° 6. (DINUM) Actualiser le guide relatif à l'achat de prestations en méthode agile et l'enrichir d'éléments relatifs aux méthodes de quantification des coûts.

3.4.2.2 Le lot n°1 du marché d'assistance au déploiement (MA2)

L'accord cadre portant sur des prestations d'assistance (MA2), publié le 19 mai 2020, a pour objet de donner à l'agence la capacité de piloter les activités de déploiement de NexSIS dans l'ensemble des services d'incendie et de secours. D'un montant total estimé à 17 M€, mais sans montant minimum ni maximum, il est réparti en deux lots : le premier porte sur la mise en œuvre opérationnelle du déploiement de NexSIS, le second concerne des compétences spécifiques relatives au système d'information géographique.

À compter de 2022, le nouveau directeur de l'agence a souhaité s'adjoindre les compétences de personnes supplémentaires. Il a sollicité à cette fin le titulaire du lot n°1 (INETUM) pour qu'il leur confie des prestations. Le groupement titulaire, considérant qu'il ne disposait pas de profils similaires en interne, a accepté de les déclarer formellement comme ses

¹¹⁰ Direction interministérielle du numérique, *Guide pratique : achat de prestations agiles*, octobre 2020.

sous-traitants. La Cour a relevé plusieurs dysfonctionnements dans la mise en œuvre de cette sous-traitance.

D'une part, la chronologie du processus de la commande publique n'est pas respectée : les bons de commandes couvrant la période 2023-2024 ont été systématiquement signés plusieurs mois après le démarrage de la prestation et dans deux cas, après son achèvement. Dans deux cas, les services faits associés ne sont pas datés.

D'autre part, le montant de la prestation de ces sous-traitants est négocié trimestriellement avec le directeur. Le titulaire du marché établit ensuite un devis au montant cible en ayant recours à une combinaison des unités d'œuvre du marché d'assistance MA2. Le processus prévu au marché donc inversé : en principe, ce sont, par type de prestations, le nombre d'unités d'œuvre nécessaires dont le prix unitaire est forfaitairement défini dans l'annexe financière qui permet d'établir le montant qui sera *in fine* facturé.

Les devis ainsi établis sont imprécis : la description des prestations attendues, strictement identique dans les six devis émis sur la période 2023-2024, tient en une vingtaine de mots, et ne mentionne aucun livrable. Il en est de même des bons de commandes associés et des attestations de service fait contrairement aux dispositions du CCTP qui les prévoit pour chaque unité d'œuvre du marché.

Ce mode de fonctionnement, conjugué au renouvellement périodique des bons de commande sur une durée de près de 3 ans, semble relever d'une logique de fonctionnement en régie et non d'un fonctionnement reposant sur une obligation de résultat selon la logique forfaitaire pourtant prévue au marché.

Au-delà de ces dysfonctionnements, la Cour souligne le coût important de la prestation de ces sous-traitants : sur la seule période de février 2023 à décembre 2024, il s'établit à 1,75 M€ (en incluant les frais facturés par le titulaire du marché), soit 12 % du montant total des charges de l'agence en matière de consommation directe de services sur la période. Le taux journalier moyen sous-jacent à la prestation de l'un d'entre eux s'élève à 185% du taux journalier le plus élevé prévu dans le marché pour l'accompagnement réalisé¹¹¹.

Il convient que l'ANSC remette en ordre dans les plus brefs délais les modalités de suivi de cette prestation. En outre, l'externalisation du pilotage du déploiement du projet NexSIS s'avère préjudiciable tant en termes de coût qu'en termes de capitalisation de connaissance sur cette fonction stratégique. L'agence doit donc envisager la réinternalisation de cette activité, ou la confier à un prestataire dont les tarifs soient davantage en adéquation avec la nature de l'activité. La Cour regrette d'ailleurs que cette prestation, au coût particulièrement important, ne fasse pas partie de la liste des activités que l'ANSC souhaite internaliser d'après la note du directeur de juillet 2025 (cf. *supra*).

¹¹¹ UO L1-15 « accompagnement au pilotage opérationnel des projets de l'ANSC dont le projet NexSIS ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Établissement public administratif et opérateur de l'État, l'ANSC est dotée d'une gouvernance partagée. Le conseil d'administration est composé de manière équilibrée de représentants de l'État, des collectivités au travers de l'association des départements de France, l'association des maires de France et d'associations professionnelles de sapeurs-pompiers. Ses principaux financeurs sont ainsi en mesure de suivre l'évolution du projet, de contribuer à la gestion et au contrôle de l'agence.

Au-delà de l'exercice formel de la tutelle, l'agence doit être davantage soutenue par sa direction générale « métier », la DGSCGC. Celle-ci doit porter au niveau ministériel voire interministériel la promotion des solutions développées par l'agence, et l'instruction des problématiques qu'elle rencontre (mutualisation de SECOURIR à d'autres acteurs du secours, enjeux juridiques liés aux données hébergées par l'application, négociations avec le ministère de la santé pour l'interface avec SECOURIR, etc.).

La situation financière de l'agence est équilibrée en raison du cadre budgétaire qui lui est imposé et des financements principalement reçus de l'État jusqu'en 2023. En dépit d'une participation des services d'incendie et de secours aujourd'hui plus importante, ses perspectives financières restent néanmoins fragiles au regard des objectifs qui lui sont assignés.

Sur le plan des ressources humaines, le nombre d'emplois autorisés est insuffisant depuis la création de l'agence et le demeure aujourd'hui. Pour surmonter cette difficulté, l'agence s'est appuyée sur des personnels mis à disposition (notamment par les SIS) qui ont utilement concouru à la construction de la solution, et a eu recours à des prestataires extérieurs, au coût plus important. Cette contrainte d'effectifs pèse sur la qualité de la gestion administrative de l'agence d'une part, et sur sa capacité à accélérer le déploiement de NexSIS d'autre part.

S'agissant des marchés publics qu'elle pilote, les relations historiques avec le prestataire du principal marché de réalisation sont aujourd'hui apaisées. Toutefois, l'exécution de ce marché forfaitaire semble s'écarter de l'engagement contractuel fondé sur l'atteinte de résultats en contrepartie d'un prix, au profit d'une logique de moyens, le prestataire s'engageant principalement à mettre à la disposition de l'agence un volume donné de ressources humaines.

Par ailleurs, la Cour a relevé des dysfonctionnements dans la mise en œuvre d'une prestation d'assistance au pilotage du déploiement de NexSIS, pour laquelle l'agence recourt à deux prestataires, qui doivent faire l'objet d'une remise en ordre dans les plus brefs délais. De plus, cette externalisation s'avère préjudiciable tant en termes de coût que de capitalisation de connaissance pour cette activité stratégique.

4 UN MODÈLE ÉCONOMIQUE FRAGILE, DES ÉCONOMIES INDUITES À CONCRÉTISER

4.1 Un modèle économique fragile

Le modèle économique de l'ANSC a été forgé entre l'étude de faisabilité (2016), la mission de préfiguration menée en 2017 et la mise en place de l'agence, fin 2018. Négocié avec les représentants des SIS, il repose sur une dotation de l'État ainsi que des contributions volontaires et des redevances des SIS. Cependant, les règles mises en place n'ont pas permis d'assurer une bonne adéquation avec les besoins de financement du programme et de l'agence.

4.1.1 Les retards du programme et ses évolutions de périmètre ont conduit à une augmentation de 40 % de son coût.

Le coût du projet NexSIS 18-112 a fait l'objet de nombreuses estimations et réévaluations successives. Les montants sont difficilement comparables car ils portent sur des périmètres et des périodes différentes, ce qui limite la traçabilité de la dérive des coûts du projet, pourtant réelle.

Le dossier article 3 adressé à la DINUM en 2018 présente une estimation initiale sur une période de 10 ans (2017-2027) à hauteur de 150 M€. Ce montant se répartit en 29 M€ pour le développement d'une version de NexSIS qui convienne à tous les SIS et 120 M€ pour son déploiement. Le coût de fonctionnement du système, une fois déployé, est estimé à 11,6 M€. À ce stade, le document fait encore l'hypothèse de l'utilisation du RIE et du Cloud PI.

La mission de préfiguration a réalisé une estimation du coût complet du projet NexSIS sur 10 ans (2018-2028), qui s'élevait cette fois à 180 M€, incluant l'ensemble des coûts directs et indirects liés au projet (dont les coûts de fonctionnement de l'agence). Ce montant a été confirmé par une nouvelle évaluation des postes de coûts réalisée par la direction de l'agence et présentée au conseil d'administration en octobre 2019¹¹². Cette estimation de coûts se décomposait en 58 M€ de conception et réalisation du système, 60 M€ de déploiement, 42 M€ de coûts d'exploitation sur la période et 20 M€ de coût de fonctionnement de l'agence.

L'audit article 4 réalisé par la DINUM en mars 2022 estime le coût complet du projet sur la période 2018-2027 à 177 M€, soit un montant cohérent avec celui de la mission de préfiguration, dont 89 M€ de développement et de déploiement du système, 57 M€ de coûts de maintien en condition opérationnelle et 31 M€ de coûts de structure de l'ANSC. L'étude relève néanmoins une forte augmentation des coûts du marché de réalisation (+49 % par rapport aux estimations initiales) et revoit significativement à la hausse les coûts d'exploitation annuels en « régime de croisière » une fois l'ensemble des SIS déployés (autour de 19,8 M€, contre 11,6 M€ dans l'étude initiale en 2018).

¹¹² *Rapport de présentation - Modèle économique de l'agence*, conseil d'administration du 24 octobre 2019.

L'année suivante, le PAP annexé au PLF 2024 indique quant à lui un coût global de 225 M€ sur la période 2018 à 2027, soit une augmentation de 27 % par rapport au chiffrage de l'audit de la DINUM. Le document justifie l'augmentation des coûts du projet par plusieurs facteurs : l'enrichissement technique et fonctionnel de la solution, la sécurisation des infrastructures techniques, la sous-estimation initiale de la complexité des développements, l'impact de la crise sanitaire, et le recours à des prestataires de services pour compenser le déficit d'effectifs. Le coût de SECOURIR, qui représente l'évolution majeure de périmètre technique du projet et la principale source de surcoût, est estimé à 41,4 M€ sur les années 2023 à 2027.

Enfin, le PAP annexé au PLF 2025¹¹³ présente une estimation du coût total du projet de 300 M€ sur une période allongée (2018-2031¹¹⁴). Il intègre 150 M€ au titre de la construction des solutions NexSIS et SECOURIR, et 150 M€ au titre de leur fonctionnement. L'évaluation du surcoût lié au marché SECOURIR est cette fois de 82 M€ (31 M€ pour la construction et 51 M€ pour son fonctionnement sur la période 2018-2031).

Schéma n° 2 : Coûts du projet NexSIS présentés dans le PAP du PLF 2025

| Coût détaillé par nature | | | | | | | | | | | (en millions d'euros) | |
|--------------------------|----------------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| | 2022 et années précédentes | | 2023 Exécution | | 2024 Prévision | | 2025 Prévision | | 2026 et années suivantes | | Total | |
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Hors titre 2 | 60,39 | 49,89 | 25,93 | 26,86 | 36,00 | 34,00 | 35,50 | 37,50 | 118,20 | 127,77 | 276,02 | 276,02 |
| Titre 2 | 4,49 | 4,49 | 1,20 | 1,20 | 2,00 | 2,00 | 2,80 | 2,80 | 13,49 | 13,49 | 23,98 | 23,98 |
| Total | 64,88 | 54,38 | 27,13 | 28,06 | 38,00 | 36,00 | 38,30 | 40,30 | 131,69 | 141,26 | 300,00 | 300,00 |

Source : projet annuel de performance du programme 161 – Sécurité civile annexé au PLF 2025

Ce dernier chiffrage, bien que portant sur une période plus longue que les précédentes, traduit une nouvelle dérive significative du coût complet du projet. En effet, si l'on étend les estimations de coûts mentionnés précédemment à la période 2018-2031, le coût de 300 M€ annoncé dans le PAP 2025 correspond à une augmentation de 40 % par rapport à l'étude de la mission de préfiguration et de 17 % par rapport à l'estimation révisée de l'audit DINUM de 2022¹¹⁵.

4.1.2 Un modèle de financement reposant principalement sur les SIS, complété par une dotation de l'État

Les principes de financement de l'ANSC et du programme NexSIS 18-112 ont été exposés dans le cadre de l'étude de faisabilité. Celle-ci rappelait que l'acquisition, la location et la construction des biens nécessaires au fonctionnement des SIS, dont ceux des systèmes de

¹¹³ *Projet annuel de performance*, annexe au projet de loi de finances pour 2025, programme 161 – Sécurité civile.

¹¹⁴ Le choix de la période 2018-2031 permet d'intégrer l'ensemble des coûts de la création de l'agence à la fin du déploiement – prévu en 2027, et d'intégrer quatre années de maintien en condition opérationnelle.

¹¹⁵ Coût estimé à 180 M€ par la mission de préfiguration complété de 3 années de fonctionnement à 11,6 M€ soit 214,8 M€. Coût estimé par la DINUM de 177 M€ sur 2018-2027, complété de quatre années de fonctionnement à 19,8 M€ chacune soit 256,2 M€.

gestion des appels et des opérations (SGA-SGO) ainsi que leur maintenance, relevaient de la pleine responsabilité des SIS et des collectivités territoriales qui les financent, en application du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)¹¹⁶.

Le financement des SIS par les collectivités territoriales

D'après les données DGFIP, le budget global des SIS en 2022 était de 5 637 M€ dont 4 721 M€ en fonctionnement et 915 M€ en investissement.

Les sources de financement venaient à 56 % des conseils départementaux, 38 % des communes et EPCI, 6 % d'autres sources.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile confie au département un rôle de pilotage des SIS et prévoit que le conseil départemental détermine sa contribution annuelle au vu d'un rapport adopté par le conseil d'administration du SIS sur l'évolution de ses ressources et de ses charges. Les relations entre le conseil départemental et le SIS sont définies par une convention pluriannuelle dans laquelle figure la contribution financière du département. Les SIS représentent 5 % des dépenses de fonctionnement des départements.

Cette étude préconisait que le financement du projet repose « *principalement* » sur les contributions des SIS, au regard des importantes économies que NexSIS allait leur apporter. Celles-ci étaient estimées entre la moitié et les deux-tiers des dépenses engagées auprès des éditeurs privés (cf. section 4.2). Les améliorations apportées à leurs systèmes d'information étaient également mises en avant.

Bien que les systèmes de gestion des appels et des opérations relèvent de la pleine responsabilité des SIS, le ministère de l'intérieur a accepté, en 2017, de financer le programme NexSIS. Sa participation visait à faciliter l'adhésion des collectivités territoriales et des SIS. Elle se justifiait également par les avantages induits pour l'État à mettre en place un système unifié de gestion des appels interopérable (entre SIS et avec les SAMU et les autres services de sécurité publique), offrant une meilleure gestion des crises aux niveaux national et zonal.

Les consultations menées par le ministère avec les représentants des collectivités territoriales – l'assemblée des départements de France (ADF) et l'association des maires de France (AMF) – et la nécessité d'emporter leur adhésion à un projet mené par l'État dans le cadre d'une structure nationale ont donc conduit à esquisser un schéma de financement partagé.

Lors du conseil d'administration d'octobre 2019, le montant de la contribution des SIS était arrêté à 180 M€ sur dix ans (couvrant l'estimation du coût global du projet), complétée d'une contribution de l'État de 37 M€ pour « *amorcer et participer à la construction et au déploiement du projet* »¹¹⁷.

Le ministère a financé sa participation par le redéploiement de la dotation quinquennale de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (DSIS²). NexSIS entraînait pleinement dans la définition de ces investissements que cette dotation a vocation à accompagner.

¹¹⁶ loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, art. 44.

¹¹⁷ *Rapport de présentation - Modèle économique de l'agence*, conseil d'administration du 24 octobre 2019.

**La dotation de soutien aux investissements structurants
des services d'incendie et de secours (DSIS)²**

La loi 2016-1867 du 27 décembre 2016 (article 17) dispose que la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours est attribuée par le ministre chargé de la sécurité civile pour une dépense d'investissement intervenant dans le champ de la sécurité civile et concourant à la mise en œuvre de projets présentant un caractère structurant, innovant ou d'intérêt national. En focalisant cette dotation sur NexSIS, la DGSCGC évitait le reproche de saupoudrage habituellement avancé pour l'utilisation de cette dotation.

4.1.3 En pratique, le financement du projet est à ce jour majoritairement assuré par l'État

L'engagement de l'État d'assurer un versement de 37 M€ au moyen de la DSIS² représentait 17 % des recettes totales de 217 M€ envisagées sur dix ans. En réalité, entre 2018 et 2024, l'État a contribué au financement de l'agence à hauteur de 67,8 M€, soit 55 % des ressources financières de l'ANSC sur cette période.

Ces ressources provenant de l'État sont principalement issues de crédits du programme 161 – *Sécurité civile* de la mission *Sécurité*¹¹⁸, complétés par des crédits issus ponctuellement d'autres programmes du budget général :

- en 2023, l'agence a reçu 6 M€ du programme 349 - *Transformation de l'action publique* provenant du fonds de la transformation de l'action publique (FTAP) et 1,47 M€ du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour le financement du projet SECOURIR ;
- en 2024, elle a également reçu 2 M€ de la DTNUM *via* le programme 216 pour l'expérimentation de numéro unique dans le cadre de la mission MARCUS.

En cumulant les dépenses engagées par l'État depuis 2018 jusqu'à ce jour et les prévisions de financement jusqu'en 2027, les financements consacrés au programme NexSIS 18-112 (incluant SECOURIR) provenant de l'État s'élèvent à 97 M€, pour un coût actualisé du programme estimé à 300 M€, soit un tiers contre 17 % initialement prévus.

L'État a donc pris en charge une large part des surcoûts du programme, contribuant à assurer la trésorerie de l'agence face à une contribution volontaire des SIS plus faible qu'anticipée.

4.1.4 La liberté de financement des SIS a été un handicap pour la réalisation du programme

Les modalités de financement de NexSIS ont été adoptées en 2019 par délibération du conseil d'administration du 24 octobre 2019 relative à son modèle économique.

Elles sont conformes à ce qui avait été envisagé dès l'étude de préfiguration : les SIS rejoignent le programme sur la base du volontariat ; leurs contributions sont fixées une fois pour

¹¹⁸ En 2023, le programme 161 – *Sécurité civile* représente 675 M€ de CP, sur un total de 46,5 Md€ pour la mission *Sécurité* (Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire 2023 de la mission sécurité*). Le financement de l'ANSC représentait 2,36 % des crédits de ce programme.

toute au départ du programme, suivant une clé de répartition basée sur la population des départements concernés ; elles sont versées sur dix ans sous forme de redevance, à partir du déploiement de NexSIS. Le principe d'un subventionnement volontaire de NexSIS par les SIS est inscrit dans le décret constitutif de l'agence¹¹⁹.

Ce mode de contribution, qui s'inspirait du modèle de facturation des logiciels fournis par les éditeurs privés, présente des défauts. D'une part, il crée un besoin de trésorerie permanent pour l'ANSC, qui doit assumer l'essentiel des coûts de réalisation du projet sans disposer d'un fonds de roulement initial susceptible de couvrir les investissements requis. D'autre part, tout retard du projet repousse d'autant la redevance des SIS, qui ne se déclenche qu'à partir du déploiement, obérant la capacité de l'agence à mener à bien NexSIS.

Afin de couvrir les frais de développement initial, l'agence et ses tutelles ont mis en place dès 2019 un mécanisme de préfinancement par les SIS. L'objectif était d'obtenir que les SIS versent de manière anticipée un montant de 50 M€ dès les trois premières années du programme. En outre, les SIS étant plus enclins à financer NexSIS depuis leur budget d'investissement que de leur fonctionnement sur lequel ils disposent de peu de marge de manœuvre, il a été décidé de considérer que la moitié des dépenses du programme était de l'investissement. Ces discussions, longues, ont associé toutes les tutelles, la DB, le CBCM, la DEPAFI et la DGCL¹²⁰. Il a ainsi été proposé aux SIS de verser 300 k€ l'année de déploiement des infrastructures physiques locales par l'agence puis de concentrer la moitié du montant de leur redevance sur 10 ans lors des 3 premières années, en investissement, le reste étant à collecter sur les 7 années restantes, en fonctionnement.

Entre 2019 et 2022, 54 SIS ont accepté de préfinancer NexSIS, mais le montant des financements ainsi obtenus ne s'est élevé qu'à 30,1 M€ (soit 60 % de l'objectif initial de 50 M€).

Ce modèle ayant conduit à un ensemble complexe de règles peu lisibles pour les SIS, pour plus de souplesse le conseil d'administration a autorisé en juin 2023 le directeur de l'agence à les aménager avec chacun des SIS au sein d'une convention de financement et de recouvrement qui « *permettra de prendre en considération les situations particulières* ». De fait, depuis fin 2023, les conventions négociées par l'agence se font quasiment de gré à gré avec chaque SIS.

Au total, le montant des contributions des SIS a nettement progressé en 2024, s'établissant à 18,6 M€ (contre 2,8 M€ en 2023), bien qu'une partie significative de ces financements soient arrivés tard dans l'année¹²¹. Elles représentent pour ce seul exercice un tiers de la totalité de leurs financements depuis la création de l'agence. Elles traduisent la

¹¹⁹ Art. R. 732-11-17. « Les ressources de l'agence comprennent notamment : [...] 3° Les subventions d'investissement versées par les services d'incendie et de secours ayant décidé d'utiliser les systèmes d'information fournis par l'agence ; des conventions sont conclues entre l'agence et les services utilisateurs concernés pour préciser les modalités financières et comptables de ces rémunérations et subventions ».

¹²⁰ La DGCL concluant qu'« il est possible de considérer que la contribution des SDIS qui finance les seuls investissements de l'ANSC est une subvention d'équipement. Cela implique que, côté ANSC, ces subventions d'équipement ne financent que des immobilisations et non des charges (dépenses de fonctionnement). Si cette condition est vérifiée, la subvention d'équipement des SDIS s'impute en section d'investissement ».

¹²¹ Des concessions ont été faites sur les modalités de tarification arrêtées par le conseil d'administration : en juin 2024, devant l'insuffisance de financement, la DGSCGC, la DTNUM et le Président du Conseil d'Administration de l'ANSC ont cosigné un courrier exonérant les SDIS, versant un préfinancement, de l'indexation à l'IPC l'année suivante.

confiance renouvelée des SIS, l'ANSC ayant su démontrer la viabilité du projet NexSIS en le déployant opérationnellement dans plusieurs départements. Cette tendance positive semble se poursuivre en 2025, avec une nette augmentation des ressources propres de l'agence. À mi 2025, 85 % des SIS avaient contribué au financement de l'agence. L'équipe réduite de direction de l'agence reste néanmoins extrêmement mobilisée sur la recherche de financement, parfois au détriment de ses autres priorités.

Si le principe du financement par les SIS sur la base du volontariat a été un handicap pour les premières phases du projet et a freiné la phase de développements du produit, imposer à ce stade une contribution obligatoire des SIS – en ayant nécessairement recours à la loi pour ce faire¹²² – n'apparaît pas opportun. D'une part, une telle obligation risquerait en effet de complexifier les relations entre les SIS et l'État dans un contexte budgétaire tendu, et nuirait au lien de confiance que l'ANSC est parvenue à construire avec les SIS. D'autre part, le principe d'obligation de financement apparaît aujourd'hui moins utile, alors que la dynamique d'adhésion des SIS au projet semble se confirmer et que les ressources propres de l'agence augmentent significativement.

4.1.5 La capacité financière des SIS est inégalement sollicitée.

La répartition du coût de NexSIS entre les SIS a, dès l'origine, fait l'objet d'un accord entre le ministère et les associations représentatives des collectivités territoriales. Le choix de la taille de la population comme base principale de coût (population DGF) a été retenu.

L'application stricte de cette clé pour répartir le montant de 180 M€ entre les SIS aboutissait à envisager un coût 27 fois supérieur entre le plus grand SIS et le plus petit SIS, ce qui ne reflétait aucunement les différences de coûts des systèmes SGA-SGO utilisés (qui étaient de l'ordre de 1,5 à 6 M€).

Les parties prenantes (DGSCGC, ADF, AMF, ANDSIS et FNSPF) ont décidé en 2018 de resserrer les contributions dans une fourchette de 1 à 4 en introduisant un plancher et un plafond de contribution. *In fine*, après divers ajustements, les parties ont arrêté un échelonnement entre les plus petits et plus grands SIS, de 79 k€ à 380 k€ par an.

Afin de prendre en considération la particularité de la BSPP, qui assure la couverture de quatre départements à forte population, tout en considérant les mutualisations déjà opérées, il a été entendu de fixer sa redevance à trois fois le plafond, soit 1 140 k€ par an.

Ces règles pénalisent les SIS situés dans les départements les plus pauvres, qui se voient imposer une charge certes proportionnelle à leur population mais peu adaptée à leurs capacités financières. Cette répartition a également pour effet de réduire la contribution des SIS et des collectivités territoriales disposant des ressources les plus élevées. Ainsi, le modèle actuel prévoit que la BSPP contribue au projet sur dix ans à hauteur de 12,3 M€ pour 6,85 millions d'habitants, tandis que les 24 départements français de moins de 300 000 habitants (Corrèze, Creuse, Cantal, Ariège, Haute-Saône, etc.) représentent 4,83 millions d'habitants et doivent contribuer au financement de l'agence à hauteur de 27,6 M€, soit plus du double.

¹²² Au regard du principe d'autonomie des établissements publics locaux (CE, 14 mai 1971, n° 77582) et de la liberté contractuelle des établissements publics (Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014).

Les modalités de répartition actuelles privent donc le programme NexSIS de ressources importantes compte tenu des allègements consentis pour les SIS adossés aux collectivités territoriales les plus riches (et l'État dans le cas de la BSPP).

S'il est difficile de revenir à court terme sur la clé de répartition arrêtée pour NexSIS, qui n'est pas contestée par les SIS, il conviendra de l'adapter au-delà de la quote-part initiale de 180 M€ prévue dans l'accord de financement.

4.2 Le programme NexSIS 18-112 : un potentiel d'économies encore inentamé

Le programme NexSIS 18-112 devrait permettre dès sa mise en œuvre des économies importantes pour l'État et pour les collectivités territoriales, tout en améliorant grandement l'efficacité du système de gestion opérationnelle des urgences. Au-delà des gains financiers mis en avant dans l'étude de préfiguration (réduction des coûts de maintenance des SGA-SGO), d'autres pistes d'économies importantes existent, non étudiées à ce jour par l'agence ou ses tutelles.

4.2.1 Une diminution des coûts de SGA-SGO d'environ 400 M€ sur 10 ans

Le coût total des SGA-SGO utilisés historiquement par les 99 SIS, qui ont vocation à être remplacés par NexSIS, était évalué en 2016 dans l'étude de faisabilité à environ 600 M€ (investissement, fonctionnement) pour 10 ans de durée de vie.

Une estimation des coûts pré-NexSIS entre 600 et 700 M€

Les coûts des SGA-SGO ont été collectés en 2016 à l'occasion de l'étude de faisabilité, dans le cadre d'un questionnaire. Près de 70 SIS ont fourni leurs données financières. Les dépenses nationales ont été estimées en redressant ces données au prorata de la population. Les dépenses déclarées portaient sur le coût d'investissement dont les acquisitions de logiciels auprès des éditeurs privés ainsi que les charges de maintenance évaluées sur dix années de fonctionnement (durée estimée de renouvellement des systèmes d'information).

Les dépenses 2006-2015 de l'ensemble des SIS en matière de SGA-SGO ont ainsi été estimées à 622 M€. Ce montant se répartit entre le coût de maintien en condition opérationnelle sur dix ans (180 M€), le coût des investissements sur dix ans (400 M€) et le coût au titre des ETP employés dans les SIS pour la gestion et la maintenance des systèmes d'information (42 M€).

Cette première estimation a ensuite été revue dans l'étude d'impact à l'appui du décret de création de l'ANSC, en avril 2018, à un montant de 688 M€¹²³. La part supportée par les collectivités territoriales était estimée à 602 M€, compte tenu de l'intervention de l'État via le FCTVA (69 M€) et le fonds d'aide à l'investissement des SIS (17 M€).

Par ailleurs, les éditeurs privés des solutions de SGA-SGO ont significativement augmenté leurs prix suite au lancement du projet NexSIS qui a conduit à leur éviction du marché. Les SIS dont les systèmes étaient au bord de l'obsolescence ou dont les contrats

¹²³ Augmentation des coûts d'investissement de 10% et intégration de frais de gestion divers à 26M€.

approchaient de leur terme ont été particulièrement pénalisés. L'agence indique ainsi que « *le montant du fonctionnement des SGA-SGO actuels est en augmentation annuelle de l'ordre de 20 à 30 % par an depuis 2021-2022, du fait de l'arrivée de NexSIS* »¹²⁴.

La comparaison entre ces coûts croissants et l'estimation du coût de fonctionnement de NexSIS fait apparaître une économie considérable pour les SIS rendue possible par son déploiement, d'au moins 400 M€ sur une décennie, soit les deux tiers de leurs coûts actuels.

Les quelques SIS ayant basculé sur NexSIS (notamment Var et Indre-et-Loire) ont indiqué estimer la baisse de leurs coûts de SGA-SGO à 50 %, un ratio cohérent avec ces estimations.

4.2.2 Les économies dans le cadre de SECOURIR

4.2.2.1 Une économie sur les coûts de communication des SIS

Le marché SECOURIR permet d'économiser une partie des frais liés à la téléphonie d'urgence et opérationnels des SIS. En 2024, l'ANSC a adopté une tarification de l'abonnement de 50 000 € par SIS en moyenne. En comparaison de leurs factures actuelles, la bascule vers SECOURIR permet à chaque SIS de réduire d'environ 30 000 € par an le coût des communications, soit 30 M€ d'économie sur dix ans pour l'ensemble des SIS.

Les SIS doivent aujourd'hui investir dans des serveurs de communication ou des autocommutateurs et souscrire, outre les abonnements téléphoniques, à des services de sécurisation et de maintenance spécifiques pour leurs installations téléphoniques opérationnelles. Ces dépenses sont évaluées par l'ANSC en moyenne à 80 000 € par an. SECOURIR permet le remplacement de plus de la moitié de ces équipements, soit un gain de 40 000 € par an en moyenne par SIS, soit 40 M€ sur dix ans de fonctionnement pour l'ensemble des SIS.

Par ailleurs, le marché SECOURIR a été conclu avec Orange, seul candidat. Pour la DGSCGC, sur ce type de prestation « critique », très peu attractive, la concurrence est très faible, voire inexistante. La pression sur les prix est donc nulle. Des voies s'ouvrent pour réduire significativement la facture pour l'État et les collectivités territoriales. Elles n'ont jusqu'à présent pas été exploitées.

4.2.2.2 La recherche d'une juste rémunération des coûts d'investissement

La juste rémunération consiste en une compensation pour charges de service public opéré par un transfert direct afin de couvrir tout ou partie des charges d'exploitation consécutives à l'exécution de politiques publiques confiées par l'État et d'un intérêt public supérieur. Elle revient à ne prendre en charge que le coût de revient pour une entreprise des infrastructures réalisées.

¹²⁴ Réponse du directeur, Bilan des coûts du projet, 8 décembre 2024.

L'ANSC préconise, en vain, depuis 2021 l'application du principe de juste rémunération entre l'État et les opérateurs téléphoniques à SECOURIR, considérant que le service d'acheminement des communications d'urgence relevait d'une obligation régalienne à l'instar des interceptions de communication pour des raisons de sécurité intérieure pour lesquelles ce principe s'applique.

La juste rémunération pour les communications électroniques

En matière de communications électroniques et plus particulièrement de prescriptions exigées par l'ordre public, la défense nationale et la sécurité publique, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2000, n° 2000-441 a rappelé que si « *[le législateur peut] imposer aux opérateurs (...) de mettre en place et de faire fonctionner les dispositifs techniques permettant les interceptions justifiées par les nécessités de la sécurité publique, le concours ainsi apporté à la sauvegarde de l'ordre public (...) est étranger à l'exploitation des réseaux de télécommunications (...) les dépenses en résultant ne sauraient (...) incomber directement aux opérateurs.* ».

Cette décision reconnaît le principe de compensation en contrepartie de l'obligation de mise en œuvre de dispositifs techniques nécessaires à l'ordre public.

La Cour de justice de l'Union Européenne, dans une décision du 16 mars 2023 n° C-339/21, a rappelé quant à elle que le droit de l'Union n'a ni imposé ni exclu le remboursement, par les autorités nationales concernées, des coûts qui seraient supportés par les opérateurs de télécommunication lorsqu'ils facilitent l'interception légale de communications.

Une marge d'appréciation est laissée aux États membres dans le remboursement des coûts engagés par les opérateurs sous réserve que la réglementation concernée soit non discriminatoire, proportionnée et transparente. Elle précise en effet que « *ces tarifs doivent être calculés par l'administration en tenant compte des progrès technologiques du secteur qui ont rendu certaines prestations moins onéreuses, ainsi que du fait que ces prestations sont essentielles à la poursuite de finalités générales relevant d'un intérêt public supérieur et qu'elles ne peuvent être fournies que par les opérateurs de télécommunications.* »

Cette demande a été examinée récemment sous l'égide du CCED¹²⁵. Sa mise en œuvre aurait réduit de manière très significative les coûts tant d'investissement que de fonctionnement à la charge de l'agence, des SIS et de l'État. Les mesures proposées paraissent pouvoir éviter une sanction contentieuse dès lors qu'elles s'inspirent de dispositifs existants comme celui des interceptions légales.

Le CCED envisage de conserver l'obligation de collecte, d'acheminement et de localisation des opérateurs, mais en spécifiant des solutions techniques particulières, performantes et résilientes. Elles constitueraient un ajout de fonctionnalités supérieures au dispositif actuel (notamment grâce au réseau SECOURIR des pompiers ou, à terme, un dispositif national de collecte et d'acheminement spécifique en un point unique). En contrepartie de ces nouvelles exigences, une « juste rémunération » des investissements et de la maintenance des équipements spécifiques serait assurée aux opérateurs.

Une disposition législative est nécessaire selon la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie et des finances. Elle viendrait préciser à la fois la nature

¹²⁵ Note de la Direction générale des entreprises, 5 mars 2024

précise des obligations pesant sur les opérateurs et spécifier celles que l'État leur confie et qui dépassent le strict cadre de leurs obligations découlant de la directive 2018/1972¹²⁶.

Alors même que les demandes de l'ANSC sont jusqu'à aujourd'hui restées vaines, le principe de juste rémunération a été mis en œuvre très récemment pour le Réseau Radio du Futur (RRF), porté par l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et secours (ACMOSS), par le décret no 2024-1266 du 31 décembre 2024 qui fixe les modalités de compensation du coût des investissements réalisés par les opérateurs de téléphonie mobile pour la mise en œuvre de l'itinérance dans le cadre du Réseau Radio du Futur¹²⁷.

Le secrétariat général du ministère a confirmé à la Cour que « *l'application du principe de la juste rémunération entre l'État et les opérateurs téléphoniques dans le cadre de SECOURIR est juridiquement possible sous réserve d'un vecteur législatif qui définisse et encadre son périmètre* ». Le ministère « *envisage toutes les options possibles et priorise à ce stade l'étude de l'application de ces principes en lien avec la DGE et l'ARCEP* ».

Le même enjeu existe pour les investissements liés à la collecte et à l'acheminement des appels d'urgence des SIS, des SAMU, de la police nationale et de la gendarmerie nationale, tous devant passer du réseau RTC vers les réseaux IP.

4.2.2.3 La gratuité des communications d'urgence

L'ANSC a également évoqué avec ses tutelles la possibilité d'étendre aux centres de réception des communications d'urgence (PSAP) la gratuité de l'accès aux services d'urgence que les opérateurs doivent offrir aux utilisateurs finaux en application de la directive de l'UE 2018/1972¹²⁸. Or, à ce jour, les opérateurs facturent aux SIS, dans le cadre de leurs marchés publics de télécommunication, le coût du service de communication téléphonique forfaitairement par ligne sans isoler les coûts de réception des appels d'urgence.

¹²⁶ Une modification de l'article L. 33-1 du CPCE est nécessaire. Au niveau réglementaire, à l'article D. 98-8 du CPCE qui définit les « règles portant sur l'acheminement et la localisation des communications d'urgence. » seraient introduites des dispositions relatives à la juste rémunération similaires à celles qui existent en matière de mise en œuvre de techniques d'interception et d'enquête.

¹²⁷ Ce décret a été pris en application de l'article L34-16-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), issu de l'article 11 de la LOPMI qui définit ce que sont les "communications mobiles critiques à très haut débit", le "réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité" et crée l'"opérateur de réseau de communications électroniques des services de secours et de sécurité" (ACMOSS). L'article prévoit en son III que : « *un décret en Conseil d'État détermine les modalités de compensation des investissements identifiables et spécifiques mis en œuvre en application du I du présent article, à la demande de l'État, par les opérateurs titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public, sauf dans les cas où ces prestations ont fait l'objet d'un marché public* ». Ce décret permettra de réduire considérablement le coût pour l'État des investissements en cause.

¹²⁸ Article 109 de la directive : « *Les États membres veillent à ce que tous les utilisateurs finaux des services visés au paragraphe 2, y compris les utilisateurs des postes téléphoniques payants publics, puissent, au moyen des communications d'urgence, avoir accès gratuitement et sans devoir utiliser de moyen de paiement aux services d'urgence en composant le numéro d'urgence unique européen 112 et tout numéro national d'urgence spécifié par les États membres.* »

L'obligation reposant sur les opérateurs de communication électroniques est détaillée à l'alinéa suivant « Les États membres (...) veillent à ce que les fournisseurs de services de communications électroniques interpersonnelles fondés sur la numérotation accessibles au public, lorsque ces services permettent aux utilisateurs finaux d'appeler un numéro figurant dans le plan national ou international de numérotation, offrent un accès aux services d'urgence au moyen des communications d'urgence au PSAP le plus approprié. »

Le principe de l'acheminement gratuit des communications d'urgence

Cette obligation, est reprise en droit français dans le CPCE (articles L33-1 I f et D98-8). Le I de l'article L 33-1 pose en effet le principe de l'acheminement gratuit des communications d'urgence par les opérateurs en ces termes : « *f) L'acheminement gratuit des communications d'urgence. A ce titre, les opérateurs mettent en œuvre toute mesure permettant de garantir la continuité de l'acheminement de ces communications. Ils sont chargés de mettre en place une supervision technique permettant d'assurer, dans les meilleurs délais, une remontée d'alerte dans les conditions définies par décret. Ils fournissent également gratuitement aux services d'urgence l'information relative à la localisation de l'appelant.* »

La directive prévoit également que « *les États membres (...) veillent à ce que les fournisseurs de services de communications électroniques interpersonnelles fondés sur la numérotation accessible au public, lorsque ces services permettent aux utilisateurs finaux d'appeler un numéro figurant dans le plan national ou international de numérotation, offrent un accès aux services d'urgence au moyen des communications d'urgence au PSAP le plus approprié.* »

SECOURIR permet que les communications d'urgence soient gérées de manière plus efficace car elles seront adressées au CTA le plus à même de prendre en charge l'appel de manière rapide pour l'appelant, sécurisée et efficiente, sans méconnaître le contexte opérationnel (pics d'activité, incidents sur un CTA, ...), et ce indépendamment de sa localisation.

L'ANSC a donc financé un service qui pourrait être considéré comme relevant des opérateurs puisque permettant « *d'assurer, dans les meilleurs délais, une remontée d'alerte* » ... « *au PSAP le plus approprié* ».

Le secrétariat général du ministère (DLPAJ) a indiqué à la Cour qu'il ne lui semblait pas « *que la rédaction du CPCE et du décret d'application puisse être comprise comme excluant la gratuité de la réception des appels par les services de secours, si l'on admet que l'acheminement concerne aussi bien les coûts d'émission comme de réception d'un appel* »¹²⁹. « *Au demeurant, dans une décision n° 02-1179 du 19 décembre 2002 établissant alors la liste des numéros d'urgence, l'ART, autorité de régulation à l'époque, indiquait « Le numéro d'urgence est un numéro acheminé gratuitement par les opérateurs et, contrairement au numéro vert, le titulaire d'un numéro d'urgence n'a donc pas à prendre en charge le coût des communications ».* »

Si une telle interprétation était retenue, le ministère pourrait envisager d'exclure à l'avenir cette prestation du marché et prévoir une convention spécifique à titre non onéreux entre les opérateurs et l'État, ce qui permettrait de bien isoler cette prestation.

4.2.2.4 Impact économique

Dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'une loi qui acterait la gratuité des communications et mettrait en œuvre le principe de la juste rémunération entre l'État et les

¹²⁹ « La circonstance que la directive européenne précitée se limite à imposer la gratuité de l'appel pour les appelants pour le numéro unique européen nous paraît sans incidence sur la possibilité pour le législateur national de prévoir la gratuité de l'ensemble des opérations d'acheminement pour l'ensemble des numéros d'urgence nationaux, sous réserve d'un recours pour rupture d'égalité devant les charges publiques en cas de préjudice anormal et spécial (CE, ass., 14 janv. 1938, n° 51704) » SG Ministère de l'intérieur, 17 février 2025.

opérateurs téléphoniques pour les investissements spécifiques, les coûts de SECOURIR connaîtraient une baisse significative. On peut envisager que ce principe serait applicable dans un cadre commun aux différents services d'urgence qui mettent en œuvre les 450 centres de traitement des alertes.

Le montant des économies générées par le principe de juste rémunération est délicat à déterminer mais en première approche la majorité des coûts étant des charges de prestations intellectuelles numériques, on peut retenir le principe d'un gain de 50%.

L'ANSC, sollicitée à cet effet, a réalisé une estimation qui chiffre l'économie à 49,5 M€ sur le marché SECOURIR sur dix ans.

Par ailleurs, la gratuité des abonnements IP pour la collecte et l'acheminement des appels au 18 et 112, porterait l'économie totale à 67 M€ sur dix ans pour l'ensemble des SIS.

Recommandation n° 7. (SG) Engager des travaux juridiques relatifs à l'application du principe de « juste rémunération » pour la mise en œuvre d'un réseau de collecte et d'acheminement des communications d'urgence et à l'obligation de gratuité des abonnements téléphoniques des services d'urgence.

4.2.3 Les économies liées aux évolutions d'organisation des CTA permises par NexSIS

Les SIS vont bénéficier avec NexSIS d'un système de gestion des appels d'urgence résilient, interopérable, équivalent à une plateforme virtuelle unique. Dès lors, des économies d'échelle peuvent être mises en œuvre sur les moyens des SIS aujourd'hui localisés géographiquement au niveau de chaque département.

4.2.3.1 La réduction des besoins en centres secondaires de traitement des appels

Les centres de traitement des appels (CTA) sont des sites stratégiques qui encourent des risques de diverses natures, y compris criminels ou terroristes. Ils disposent donc fréquemment de salles secondaires, afin d'assurer le traitement des appels en cas de défaillance du centre principal. Ces installations sont coûteuses. L'ANSC estimait en 2022 qu'un centre de secours secondaire représentait un investissement d'au moins 500 000 €, pour un fonctionnement annuel de 50 000 € à 100 000 €.

Pour les plus gros SIS, les sommes concernées sont bien plus importantes et, compte tenu des enjeux, il ne peut être question de supprimer ou de réduire leurs moyens et les salles de secours dont ils disposent. Cependant, pour un certain nombre de SIS, la redondance permise par NexSIS (les appels d'un SIS pouvant être redirigés et traités par un autre SIS) le rend tout à fait envisageable. L'agence avait estimé en 2022 que la seule suppression, ou non-réalisation¹³⁰, de telles installations sur seulement 10 % des SIS permettrait une économie

¹³⁰ Le questionnaire adressé par la Cour aux SDIS a montré qu'un quart des SDIS ne dispose pas de telles salles de secours.

d'échelle de 5 M€ d'investissement et 500 000 € par an de fonctionnement, soit un total de 10 M€ sur une période de dix ans (5 M€ d'investissement et 5 M€ de fonctionnement).

4.2.3.2 L'optimisation de l'organisation pour les permanences

De manière similaire au cas précédent, les permanences de nuit assurées dans certains petits départements, qui s'avèrent coûteuses pour le SIS (deux postes occupés en dépit d'un nombre d'appels très réduit), pourraient être assurées par des départements pour lesquels ces permanences sont indispensables¹³¹.

L'unification des systèmes d'information au niveau national facilitera cette organisation inter-SIS, dans le respect des règles opérationnelles d'engagement de niveau départemental. En 2022, l'ANSC évaluait l'économie annuelle d'une telle organisation mutualisée à 200 000 € par SIS¹³² (4 ETP). Elle retenait l'hypothèse de dix petits SIS concernés, ce qui représentait 20 M€ d'économie sur dix années de fonctionnement. En extrapolant aux 25 SIS de départements de population inférieure à 300 000 habitants, on obtient 50 M€ d'économies sur dix années.

4.2.3.3 La réorganisation des centres de traitement des appels d'urgence

Le système NexSIS permet également d'envisager à terme, une fois son déploiement achevé, une évolution plus structurelle de l'organisation des centres de traitement des appels des SIS : le regroupement géographique des CTA des SIS, aujourd'hui départementaux, en un nombre limité de plateformes.

Une telle restructuration des CTA des SIS à l'échelon national ou régional n'a cependant jamais été étudiée. Il s'agit pourtant de l'organisation prévalant dans d'autres pays : ainsi, en Espagne, les centres de réception des appels 112 sont régionalisés ; la Finlande dispose d'un système unifié au niveau national (pour une population cependant de la taille de la petite couronne parisienne gérée par la BSPP) ; l'Australie dispose de deux centres d'appels pour l'ensemble de son territoire.

Selon les données de la DGSCGC, les opérateurs des salles opérationnelles dans les CTA représentaient 3 634 ETP en 2022, soit une masse salariale d'environ 190 M€ par an auxquels s'ajoutent des coûts de matériel d'environ 25 M€ par an.

On peut estimer que le regroupement de certains des 99 CTA actuels sur des plateformes régionales ou infra-régionales pourrait conduire à une réduction de l'ordre de 20 % des coûts associés (une partie des effectifs libérés étant redéployés sur d'autres activités), soit un gain annuel d'environ 43 M€ (430 M€ sur dix années).

¹³¹ Dossier Ministère de l'Intérieur – ANSC : réponse à l'appel à projets du FTAP (2022) : « Ceci peut notamment être assuré pour un petit SDIS voisin d'un SDFIS de grande capacité de traitement (celui qui traite 500 appels par nuit pourra aisément subvenir à la charge d'un voisin qui traite 30 ou 50 appels par nuit) »

¹³² Dossier Ministère de l'Intérieur – ANSC : réponse à l'appel à projets du FTAP (2022) : « Si une économie de 2 opérateurs est assurée dans ce cadre, sur 1/3 de la journée (8H de travail), sachant qu'il est nécessaire de disposer de 6 ETP par poste annuel, le gain sur une année peut être a minima de 4 ETP, soit une économie de 200k€ (4 * 50K€) par SIS impliqués. Pour une dizaine de petits SIS, l'économie potentielle au niveau national serait de 2 M€ par an, soit 20 M€ sur 10 ans de fonctionnement ».

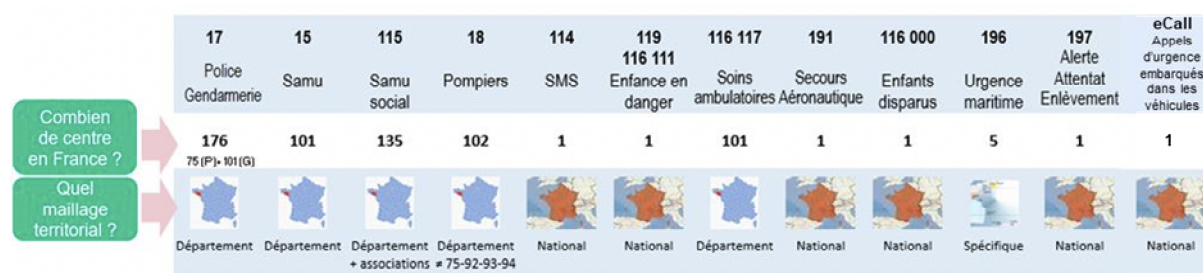
Il convient de souligner que les réorganisations nécessaires impliqueraient par ailleurs des coûts d'investissements initiaux (travaux à engager pour créer ou agrandir les salles de CTA mutualisées, déménagement d'équipements, etc.).

4.2.3.4 Une mutualisation des CTA des SIS avec les autres services d'urgence

L'hypothèse de mutualisation entre services de traitement des différents numéros d'urgence (il en existe 13 identifiés par l'ARCEP) ne semble pas avoir été approfondie par le ministère en dépit des avancées que permet le programme NexSIS en matière d'interopérabilité.

Il existe des centaines de centres d'appels d'urgence, mais un nombre très réduit de plateformes communes entre services (21 entre SIS et SAMU, et un cas unique de regroupement entre 18, 17 et 112 : la BSPP et les services dépendants de la Préfecture de Police), qui résultent toujours d'initiatives locales sans impulsion nationale.

Schéma n° 3 : Les numéros d'urgence en France (hors 112), et les CTA associés



Source : ANSC (2022)

Les conditions de la mutualisation doivent tenir compte des organisations propres à chaque service et du niveau de confidentialité de leurs activités. Il n'en reste pas moins que les exemples de plateformes communes existantes témoignent de leur viabilité et que le regroupement physique des CTA de différentes forces peut améliorer la communication interservices, en apportant une réelle plus-value au traitement de la demande de secours, comme le montre un rapport récent de l'ENSOSP¹³³.

4.2.4 Au total, des économies potentielles considérables, non matérialisées en l'absence de stratégie ministérielle

4.2.4.1 Un gisement d'économies d'un milliard d'euros sur dix ans

Le bilan des économies potentielles décrites *supra* (directes et issues des mutualisations et des optimisations induites par des restructurations des CTA) est significatif, et représentent

¹³³ ENSOPS, *Pertinence des différentes organisations de réception et de traitement des appels d'urgence*, 2023.

plus d'1 Md€ sur dix ans, sans compter les économies complémentaires qui pourraient être obtenues en mutualisant les centres d'appels de différents services d'urgence.

Tableau n° 12 : Les économies potentielles liées au déploiement de NexSIS/SECOURIR

| Facteurs d'optimisation | Économies en M€ sur dix années |
|---|--------------------------------|
| Économies liées au déploiement de NexSIS - SECOURIR | |
| Économies sur les coûts de SGA-SGO permis par NexSIS | 400 |
| Gains sur les équipements permis par SECOURIR | 40 |
| Gains sur les abonnements téléphoniques permis par SECOURIR | 30 |
| Total | 470 |
| Économies liées à la juste rémunération et la gratuité des communications d'urgence | |
| Gratuité des communications et des abonnements et juste rémunération des investissement et maintenance SECOURIR | 67 |
| Total | 67 |
| Économies liées à l'évolution de l'organisation des CTA | |
| Réduction des besoins en matière de salles de secours | 10 |
| Optimisation de l'organisation pour les permanences de nuit | 50 |
| Mutualisations entre CTA (hypothèse -20%) | 430 |
| Total | 490 |
| Total des économies potentielles | 1 027 |

Source : Cour des comptes, à partir de données ANSC 2025.

Les SIS se caractérisent par des budgets fortement contraints par le poids de leurs dépenses de personnel (80 %). À terme la mise en œuvre des restructurations autorisées par NexSIS devrait leur permettre de dégager des marges de manœuvre budgétaires et organisationnelles en autorisant le redéploiement des postes supprimés sur les CTA-CODIS. Pour l'État, la baisse des investissements permise par NexSIS et SECOURIR réduira d'autant le FCTVA à reverser et sollicitera d'autant moins la dotation DSIS².

Si les 470 M€ d'économies liés aux projets NexSIS et SECOURIR devraient être obtenus à l'issue du déploiement de ces systèmes, la matérialisation du reste des économies potentielles nécessiterait une mobilisation ministérielle autour d'une stratégie de mutualisation et d'optimisation, aujourd'hui inexistante.

4.2.4.2 Une stratégie de mutualisation des centres d'appels balbutiante

Les constats sur la duplication des moyens et les perspectives d'optimisation ont été effectués depuis longtemps. En réponse à la demande présidentielle, le 16 octobre 2017, d'une simplification de l'organisation du traitement des appels d'urgence pour une plus grande lisibilité pour nos concitoyens, une note commune du ministère de l'intérieur et de celui de la santé a préconisé début 2019 « un modèle cible d'organisation et de traitement des appels d'urgence fondé sur une réception commune des appels 112, 15, 17 et 18, selon un principe de

virtualisation des plateformes de traitement des appels »¹³⁴. Ces plateformes interservices virtualisées doivent permettre un premier niveau, neutre, de traitement des appels puis son renvoi rapide vers le service métier compétent pour traitement et déclenchement des moyens opérationnels. Les ministères ont recommandé la construction d'un SGA commun et un interfaçage avec les SI métiers en place ou à créer (dont NexSIS et le SI-SAMU) ainsi que la constitution de plateformes interservices virtualisées.

Le rapport de la mission MARCUS (Modernisation de l'Accessibilité et de la Réception des Communications d'Urgence pour la Sécurité, la Santé et les Secours), désignée pour mener cette réflexion, a été remis en décembre 2019. Elle constate le caractère sous-optimal de la répartition actuelle des centres d'appels par département et par services, et propose de confier les fonctions de filtrage et d'orientation des appels à un niveau supra-départemental couvrant un bassin populationnel de 3 à 6 millions d'habitants et recevant entre 10 à 18 000 appels par jour. Elle recommande également une expérimentation du numéro unique sur quelques départements.

Le programme MARCUS et l'expérimentation 112 numéro unique

Le programme MARCUS initié au mois de juillet 2019 vise, avant de recourir au 112 comme numéro unique d'appel d'urgence, à réaliser au préalable un inventaire précis des questions organisationnelles, opérationnelles, techniques et juridiques que pose cette mise en commun.

Depuis les recommandations de son rapport de 2019 et l'adoption de la loi Matras et son article 46¹³⁵, la mission MARCUS est en charge du pilotage de l'expérimentation 112. Elle est en lien étroit avec le CCED pour ce qui concerne les travaux concernant l'acheminement des appels d'urgence ainsi que l'alerte aux populations

Prévue à l'article 46 de la loi Matras, l'expérimentation de numéro unique 112 a pour objectif de faciliter et d'accélérer l'accès aux différents services du secours. L'expérimentation engage les services d'incendie et de secours et les services d'aide médicale urgente à mettre en œuvre des plateformes communes, fondées sur le renforcement de l'interconnexion des outils de télécommunication, l'interopérabilité des systèmes d'information et l'application de procédures communes, assurant l'unicité et la fluidité de l'information, la traçabilité partagée des interventions et l'optimisation des engagements. Elle a notamment pour objectif d'évaluer les « *bénéfices d'une colocalisation physique de l'ensemble des services précités sur un plateau commun* ».

Une stratégie ministérielle pour le regroupement des CTA des SIS et la gestion des conséquences notamment organisationnelles et RH doit, en principe, être conçue en cohérence avec les travaux de la mission MARCUS, les orientations de la loi MATRAS et les résultats de l'expérimentation.

Toutefois, l'articulation de NexSIS et du programme MARCUS, compte tenu également de leur calendrier, apparaît complexe. Les retards pris dans l'expérimentation sont aujourd'hui liés à des blocages avec certains départements expérimentateurs. Il paraît difficile de reporter les choix structurants en lien avec le déploiement de NexSIS alors que ce programme est aujourd'hui opérationnel et que des pistes d'optimisation réelles existent pour les CTA.

Interrogée, l'ANSC a rappelé qu'elle n'avait pas été missionnée pour réviser l'organisation, relativement récente, de la prise des appels (la création d'un CTA par département, sous l'autorité du préfet, est prévue par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux

¹³⁴ Note commune MI-MSS du 11 février 2019 du Secrétaire général (MI) et de la DGOS (MS) aux directeurs de cabinets des deux ministères, relative au traitement 112.

¹³⁵ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021.

services d'incendie et de secours pour une application au 30 avril 2001). Elle indique, à juste titre, que « *ce travail relève d'un niveau interministériel* ».

Cependant, ni la DGSCGC, tutelle métier, ni le secrétariat général du ministère ni la DTNUM n'ont fait état de l'existence d'une stratégie de réorganisation des CTA pour tirer toutes les conséquences de NexSIS 18-112 en termes d'organisation et de juste allocation des moyens (tant sur la restructuration du réseau des CTA SIS que sur celle, plus générale, englobant la DGPN et la DGGN).

Une stratégie de regroupement doit être élaborée en lien avec les collectivités territoriales dont dépendent les SIS pour leurs moyens. La question des implantations géographiques cible des CTA-CODIS apparaît en effet source de tensions¹³⁶, les départements ayant souvent consenti, de concert avec l'État, des investissements pour les locaux.

4.3 La mutualisation des réseaux de collecte et d'acheminement des appels d'urgence : un chantier à accélérer

L'ANSC, avec SECOURIR, a créé le premier réseau ESINet en France. D'autres sont soit en cours d'étude, soit envisagés, par les autres acteurs du secours. En dépit de l'avance prise par SECOURIR et des contraintes pesant sur les différents services (fin du réseau RTC, normes européennes, etc.), la réflexion sur une éventuelle mutualisation n'est pas aboutie.

4.3.1 Une ébauche de réflexion interministérielle pour un réseau mutualisé

Une panne nationale de l'opérateur Orange a affecté la quasi-totalité des communications d'urgence en France les 2 et 3 juin 2021¹³⁷. Suite à cet incident majeur, l'ANSSI a publié en juillet 2021 un rapport contenant 18 recommandations pour sécuriser l'acheminement des appels d'urgence. En septembre 2021, une *task-force* interministérielle pilotée par le Commissariat aux Communications Électroniques et de Défense (CCED – Ministère de l'Économie) a été créée pour suivre la mise en œuvre de ces recommandations.

En particulier, le pilotage du passage à l'IP des principaux numéros d'urgence (15-17-18-112) a été confié au CCED et à la DINUM avec l'objectif d'y parvenir fin 2025 pour plus de 400 centres d'appel. Début 2022, l'ANSC a reçu le soutien appuyé du CCED, qui indiquait que « *SECOURIR répond aux exigences de transformation des communications d'urgence, en vue d'une meilleure sécurité et d'une meilleure mutualisation interministérielle et permettra un retour d'expérience pour les autres numéros d'urgence dans le cadre de la modernisation de l'ensemble des communications d'urgence* »¹³⁸.

¹³⁶ Par exemple, dans le cadre de l'expérimentation MARCUS, le Président du Conseil d'Administration du SDIS74 refuse que le centre de traitement et de réception des appels 15-18 de Haute-Savoie soit couvert par la plateforme de débruitage « supra départementale » prévue dans les travaux de cadrage.

¹³⁷ L'accès aux numéros d'urgence du SAMU, de la police et des pompiers a été entravé (au moins) entre 16h45 et minuit. Le ministre de l'Intérieur avait alors fustigé « *des dysfonctionnements graves et inacceptables* » et évoqué trois morts potentiellement liés à cette panne.

¹³⁸ Lettre du 14 février 2022, Administrateur interministériel des communications électroniques de défense.

Dans ce cadre, la *task-force* a préconisé de mettre en place un groupe de travail afin d'élaborer les contours et la faisabilité de la construction d'un réseau national, mutualisé pour tous les numéros d'urgence. Un tel groupe de travail interministériel a été constitué avec le CCED et la DINUM à l'issue d'une RIM tenue le 7 février 2023.

Cependant, les travaux apparaissent peu avancés. Le CCED indiquait ainsi en janvier 2025 n'en être qu'aux prémises : *« des groupes de travail communs avec la DINUM vont commencer en février [2025] pour étudier les points techniques, organisationnels et politiques. Dans le cadre du comité stratégique du CCED, présidé par le SGDSN en mars prochain (qui arbitrera le plan d'action stratégique du CCED 2025 -2030) la mutualisation des réseaux, la mise en place d'un projet NG112 global et le pilotage centralisé des communications d'urgence seront proposés avec les demandes de moyens associées »*¹³⁹.

A l'occasion de la phase de contradiction du présent document, la DINUM et le CCED ont précisé que cette étude en cours sur les perspectives de mutualisation des réseaux de communications d'urgence devait aboutir en septembre 2025. Celle-ci devra déboucher sur des travaux concrets de définition et mise en œuvre d'un réseau mutualisé.

4.3.2 L'absence préjudiciable de mutualisation au sein du ministère de l'intérieur

La DTNUM, interrogée sur sa position sur l'extension du réseau SECOURIR à d'autres services de secours du ministère de l'intérieur (en particulier la police et la gendarmerie nationales), a répondu qu'elle *« soutient les initiatives de mutualisation et de rationalisation des outils numériques. L'extension du réseau Secourir à d'autres services du ministère peut en faire partie sous réserves d'une étude des coûts et des conditions de sécurité comparée avec les moyens actuels »*.

Le sujet n'a donc pas été instruit par la direction, qui assure la tutelle à titre principal, de l'ANSC. Au plan ministériel, il n'existe pas non plus de stratégie pour optimiser les projets des différentes directions concernées (sécurité civile, police nationale, gendarmerie nationale).

Le compte-rendu d'un CODIR¹⁴⁰ du 1^{er} juillet 2025 met ainsi en évidence que les services d'urgence opèrent en ordre dispersé la migration de leurs centres de traitement des appels vers l'IP : l'état des lieux montre que, à cette date, seuls 125 CTA (sur 410) avaient migré en configuration IP, tous services confondus, soit 30 %. S'agissant de la sécurité civile, SECOURIR apporte une solution pérenne, mais à fin 2024, seuls 4 SIS y avaient adhéré.

Un passage à l'IP en ordre dispersé

Si, à mi-2025, la gendarmerie est en cours de migration de la totalité de ses CTA (45 ont basculé sur 93 sites commandés, les autres devant migrer avant la fin 2025, donc dans les délais), en revanche, il n'existe pas de visibilité sur la stratégie de la police nationale ni sur les financements existants.

Pour le SAMU, 63 sites avaient contractualisé avec Orange (dont 39 en service en juillet 2025) en avance de phase par rapport à leur intégration au SI-SAMU, donc à des conditions *ad hoc*, et 3 dans

¹³⁹ Réponse du 22 janvier 2025 à un questionnaire de la Cour.

¹⁴⁰ Compte-rendu du CODIR « Transformation IP des CTA » du 1^{er} juillet 2025, associant DINUM, CCED et Orange Business.

le cadre de ce dernier. Quant aux SIS, une vingtaine se déclaraient intéressés à migrer dans le cadre de l'avenant SECOURIR avant NexSIS. 46 sites sont commandés et 31 sont migrés en IP au 1^{er} juillet 2025.

En l'absence de projet interministériel, des propositions commerciales sont effectuées par Orange pour chacun des ministères et, en leur sein, avec chacune des entités opérationnelles gérant les appels.

4.3.3 Projet interministériel ou extension de SECOURIR

Alors que SECOURIR apparaissait comme précurseur dès début 2022, son avenir dans un projet de mutualisation des réseaux de collecte et d'acheminement de l'ensemble des appels d'urgence n'est pas défini.

Le CCED a confirmé à la Cour que « *techniquement, le programme NexSIS-SECOURIR est celui qui est le plus proche de la norme NG112 qui permet l'interopérabilité et nous semble être le projet le plus abouti* »¹⁴¹. Pourtant, il semble s'orienter vers la création d'un nouveau réseau mutualisé, qui remplacerait à terme SECOURIR. Il indique ainsi que « *en termes de gestion de projet, une option sécurisée consiste à mener à son terme le marché SECOURIR, voire à le reconduire quelques années, tout en démarrant le projet NG112 avec un autre numéro d'urgence puis au terme de la prolongation du marché SECOURIR étudier sa migration vers le nouveau réseau NG112. Le réseau NG112 qui devrait être financé en juste rémunération devra être compatible avec le dispositif NexSIS* »¹⁴². Le CCED indique également que le réseau SECOURIR nécessiterait des modifications profondes pour être effectivement utilisé par l'ensemble des services d'urgence, tant sur le plan technique (forte adhérence technique des systèmes SECOURIR et NexSIS), financier (SECOURIR repose sur un marché public), qu'opérationnel (nécessité d'un pilotage interministériel d'un tel réseau mutualisé). Si ces difficultés ne sont pas à sous-estimer, le scénario d'une évolution de SECOURIR au bénéfice de l'ensemble des services de secours mérite d'être étudié, car il présente l'avantage de s'appuyer sur une solution technique existante et déjà mise en œuvre en condition réelle.

Le passage à l'IP en ordre dispersé des différents CTA des services d'urgence, tant au sein du ministère de l'intérieur qu'en interministériel, engendre des coûts supplémentaires face à un fournisseur en position dominante qui pratique des prix élevés au cas par cas. *A minima*, une stratégie globale doit être mise en place en urgence pour mutualiser les investissements et l'exploitation des CTA dans le cadre de la migration à l'IP dont l'achèvement doit intervenir fin 2025. Il convient d'éviter qu'elle puisse constituer une régression pour les SIS par rapport à SECOURIR, si ce système n'est pas finalement retenu. Les installations nécessitées par la santé (SAMU) et les forces de la sécurité intérieure pourraient bénéficier d'un niveau de résilience et de service supérieur, tels que ceux mis en œuvre par SECOURIR, et voir mutualiser ces services essentiels pour la sécurité et les secours.

¹⁴¹ Réponse du 22 janvier 2025 à un questionnaire de la Cour.

¹⁴² Réponse du 22 janvier 2025 à un questionnaire de la Cour.

Recommandation n° 8. (DINUM, CCED) Accélérer le projet de mise en œuvre d'un réseau mutualisé de collecte et d'acheminement des appels d'urgence ; étudier dans ce cadre l'opportunité de généraliser le réseau existant SECOURIR.

4.4 L'ANSC, vecteur de la transformation numérique des acteurs de la sécurité civile

Le déploiement en cours et le lien de confiance créé avec les SIS constituent un acquis important de l'ANSC. Il conduit à envisager le rôle de l'agence et son avenir au-delà de NexSIS sur des bases solides.

4.4.1 L'action de l'ANSC au bénéfice des SIS s'inscrit dans la durée

Si le projet NexSIS entre aujourd'hui dans une phase de déploiement opérationnel, l'agence est amenée à jouer un rôle de long terme sur la maintenance du système, le soutien utilisateur et la prise en compte de nouvelles fonctionnalités.

D'une part, l'agence met en œuvre un centre de service (ou « cockpit ») pour répondre 24h/24 aux problèmes rencontrés par les utilisateurs de NexSIS (cf. section 2.2.2). Elle assure également le pilotage des prestataires pour le maintien en condition opérationnelle et le maintien en condition de sécurité de NexSIS et SECOURIR.

D'autre part, le programme NexSIS est amené à évoluer dans le temps : ses fonctionnalités vont s'enrichir avec les technologies et les besoins des SIS. Pour le président du conseil d'administration, « à force d'usage, l'utilisation quotidienne et généralisée de NexSIS suscitera des demandes de développement de fonctionnalités nouvelles que nous n'imaginons probablement pas précisément à ce jour. D'autre part, je suis convaincu que le potentiel de NexSIS reste encore à préfigurer »¹⁴³. L'ANSC doit donc être à même de procéder aux enrichissements nécessaires et d'assurer ce service aux utilisateurs au-delà de la simple maintenance du programme.

L'ANSC et l'ANDSIS ont par exemple souligné la multiplication des initiatives au niveau local, notamment pour l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA). Ainsi, l'ANDSIS a fait part de sa conviction que « le potentiel d'évolutivité de NexSIS permettra une intégration pleine et entière des bénéfices opérationnels ou fonctionnels apportés par l'utilisation de l'IA. Qui plus est les développements se feront au profit de tous les SIS utilisateurs, sans qu'ils aient besoin de payer pour une amélioration de version ».

¹⁴³ Note de M. RIBOULET à la Cour des comptes.

4.4.2 L'ANSC comme lieu de coordination du numérique de la sécurité civile

Le déploiement de NexSIS avec succès sur plusieurs départements a permis d'asseoir l'ANSC comme un interlocuteur crédible vis-à-vis des SIS et légitime dans le développement de solutions numériques nationales. Or, un pilotage national est nécessaire pour appuyer les nombreuses initiatives locales des entités de la sécurité civile, les cadrer juridiquement en termes de droits de propriété intellectuelle et financièrement en les valorisant.

À l'issue du déploiement opérationnel de NexSIS, qui doit rester la priorité opérationnelle de l'agence, il pourrait donc être envisagé de lui confier un rôle de catalyseur, porteur ou diffuseur des innovations de la sécurité civile.

Si les orientations des tutelles sur ce sujet restent à ce stade limitées, plusieurs domaines ont été identifiés par sa présidence dans lesquels elle pourrait jouer un rôle de coordination des initiatives locales : objets connectés (IoT), métavers, valorisation des données, ou encore intelligence artificielle (IA).

Une fois le déploiement de NexSIS achevé, l'ANSC pourrait, par exemple, s'appuyer sur les données des SIS collectées dans NexSIS pour porter des projets d'amélioration de la sécurité de la population : automatisation de la qualification des appels pour une meilleure réactivité, détection automatique des cas d'extrême urgence, etc. Dans une logique d'augmentation de ses ressources propres, elle pourrait également commercialiser auprès de tiers certains produits issus de ses développements, dans le respect de la propriété des données collectées.

Par ailleurs, de nombreux SIS sont engagés sur le sujet de l'IA avec un grand nombre d'initiatives intéressantes mais menées de manière dispersée. Cette forte dynamique d'utilisation de l'IA souffre d'un manque de coordination nationale sur plusieurs plans :

- chaque projet est souvent porté de manière isolée, sans cohérence globale. Les acteurs se connaissent généralement de manière informelle, mais il n'existe pas de structure formelle pour optimiser les savoirs et les coûts ;
- les collaborations entre universités, SIS et entreprises privées sont encore trop rares ;
- la contractualisation avec des prestataires n'est pas exempte de mauvaises surprises pour des SIS qui mettent à disposition leurs données dans un cadre juridique parfois imparfait.

Certains de ces développements innovants utilisant l'IA pourraient être généralisés à l'ensemble des SIS, sous réserve d'un portage au niveau national. L'ANSC occupe une place unique pour prendre en charge une telle mission.

Si de telles orientations étaient mises en œuvre, l'élargissement du rôle de l'agence dans l'écosystème de la sécurité civile pourrait s'accompagner d'une évolution de son statut, afin qu'elle dispose de marges de manœuvres accrues en termes budgétaire, d'emplois, de financement et de contractualisation. À cette occasion, la gouvernance de l'agence pourrait être confiée à titre principale aux SIS, financeurs majoritaires des projets qu'elle développe.

Le succès du déploiement du projet NexSIS reste toutefois un prérequis indispensable à des études sur l'avenir de l'agence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les retards répétés du projet NexSIS et ses évolutions de périmètre successives (en particulier la mise en place du réseau SECOURIR) ont entraîné une augmentation significative de son coût complet. Celui-ci est aujourd'hui réévalué à 300 M€ sur la période 2018-2031, un montant de 40 % supérieur aux estimations établies par la mission de préfiguration.

En outre, si le projet NexSIS est aujourd'hui rentré dans une phase opérationnelle, son modèle économique reste fragile. Celui-ci, établi en 2019, prévoyait un financement par les SIS (principaux bénéficiaires du projet), complété d'une dotation par l'État les premières années du projet (37 M€ sur des recettes totales de 217 M€ sur dix ans). En pratique, l'État aura contribué à hauteur de 100 M€ d'ici 2027, supportant donc une grande partie des surcoûts du projet et compensant les réticences des SIS à le financer. Faute d'obligation légale, les SIS rejoignent le projet sur la base du volontariat, la direction de l'agence consacrant donc chaque année une énergie importante à les démarcher et à établir des conventions de financement attractives, au cas par cas. La dynamique opérationnelle positive du projet depuis fin 2024 a permis à l'agence de collecter des financements auprès de 85 % des SIS mais l'équilibre économique du projet reste tributaire du maintien de cette bonne dynamique. De plus, le calcul du montant de la contribution de chaque SIS, fondé sur la population du département mais avec un mécanisme de plafonnement, conduit à une sous-sollicitation des capacités financières des SIS les plus aisés.

Le gisement d'économies permis par le projet NexSIS est important. Près de 500 M€ d'économies sur une décennie seront permises par le remplacement des systèmes de SGA-SGO et de téléphonie actuels des SIS par les solutions NexSIS et SECOURIR de l'ANSC. Au-delà, le déploiement de NexSIS permet d'envisager une réorganisation et une mutualisation des centres de traitement des appels des SIS, aujourd'hui départementaux. Si une telle démarche était mise en œuvre, les économies totales s'élèveraient à 1 Md€ sur dix ans.

Au-delà de ces réorganisations internes à la sécurité civile, la solution SECOURIR pourrait servir de socle pour la création d'un réseau interministériel de collecte et d'acheminement des appels d'urgence au bénéfice de l'ensemble des services de secours (en particulier la police nationale, la gendarmerie nationale et le SAMU).

Enfin, forte d'une confiance restaurée avec les SIS, l'agence dispose aujourd'hui d'un positionnement privilégié pour structurer et coordonner les projets innovants de l'écosystème de la sécurité civile, et son rôle pourrait à terme être progressivement élargi. Le succès du déploiement de NexSIS constitue un prérequis indispensable à une telle réflexion.

ANNEXES

| | |
|--------------|--|
| Annexe n° 1. | Bilans et comptes de résultats 2018-2024 de l'ANSC91 |
|--------------|--|

Annexe n° 1. Bilans et comptes de résultats 2018-2024 de l'ANSC

1°/Bilans

| ACTIF Net (en M€) | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ACTIF IMMOBILISE | | | | | | | |
| Immobilisations incorporelles | 0,00 | 1,68 | 14,36 | 25,83 | 38,95 | 58,61 | 73,63 |
| <i>Dont immobilisations incorporelles en cours</i> | | 1,68 | 13,79 | 25,58 | 38,41 | 53,46 | 55,97 |
| Immobilisations corporelles | 0,00 | 0,17 | 0,34 | 0,41 | 0,49 | 0,92 | 1,37 |
| <i>Dont Constructions</i> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,06 | 0,05 |
| <i>Dont installations techn., matériels, outillage</i> | 0,00 | 0,00 | 0,10 | 0,08 | 0,05 | 0,49 | 0,50 |
| <i>Dont autres immobilisations corporelles</i> | 0,00 | 0,17 | 0,24 | 0,33 | 0,44 | 0,38 | 0,83 |
| TOTAL (I) | 0,00 | 1,85 | 14,70 | 26,24 | 39,45 | 59,54 | 75,00 |
| ACTIF CIRCULANT | | | | | | | |
| Créances | 1,75 | 0,59 | 0,42 | 0,28 | 1,06 | 1,43 | 2,14 |
| <i>Créances sur des entités publiques</i> | 0,00 | 0,24 | 0,30 | 0,25 | 0,87 | 1,22 | 2,14 |
| <i>Créances clients et comptes rattachés</i> | 1,75 | 0,25 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| <i>Créances sur les autres débiteurs</i> | 0,00 | 0,10 | 0,12 | 0,03 | 0,20 | 0,21 | |
| Charges constatées d'avance | 0,00 | 0,17 | 0,18 | 1,21 | 0,26 | 1,64 | 0,01 |
| TOTAL (Hors Trésorerie) (II) | 1,75 | 0,76 | 0,59 | 1,49 | 1,32 | 3,07 | 2,15 |
| Disponibilités | 1,75 | 8,88 | 8,84 | 7,38 | 7,19 | 3,11 | 8,87 |
| TOTAL TRESORERIE (III) | 1,75 | 8,88 | 8,84 | 7,38 | 7,19 | 3,11 | 8,87 |
| TOTAL GENERAL ACTIF (I+II+III) | 3,50 | 11,49 | 24,13 | 35,11 | 47,95 | 65,71 | 86,02 |

Sources : comptes financiers 2018-2023 de l'ANSC et prévisions 2024

| PASSIF | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| FONDS PROPRES | | | | | | | |
| Financements reçus | 1,60 | 9,17 | 22,21 | 33,76 | 44,62 | 58,30 | 78,77 |
| Financement de l'actif par l'État | 1,60 | 5,34 | 9,04 | 11,44 | 13,36 | 20,82 | 22,82 |
| Financement de l'actif par des tiers | | 3,82 | 13,17 | 22,32 | 31,26 | 37,48 | 55,94 |
| Réserves | | | | | | | |
| Report à nouveau | | 0,17 | 1,38 | 0,84 | 0,50 | 1,27 | 4,29 |
| Résultat de l'exercice (bénéfice ou perte) | 0,15 | 0,92 | -0,17 | -0,33 | 0,77 | 3,01 | 1,35 |
| TOTAL | 1,75 | 10,26 | 23,42 | 34,27 | 45,89 | 62,59 | 84,40 |
| PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES | | | | | | | |
| Provisions pour charges | | | | 0,10 | 0,13 | 0,17 | 0,10 |
| TOTAL | | | | 0,10 | 0,13 | 0,17 | 0,10 |
| DETTES NON FINANCIERES | | | | | | | |
| Dettes fournisseurs et comptes rattachés | | 0,83 | 0,59 | 0,74 | 1,73 | 2,96 | 1,49 |
| Dettes fiscales et sociales | | 0,15 | 0,10 | | | | 0,04 |
| Dettes opérations pour comptes de tiers | 1,75 | | | | | | |
| Autres dettes non financières | | 0,25 | 0,02 | | | | |
| Produits constatés d'avance | | | | | 0,20 | | |
| TOTAL DETTES NON FINANCIERES | 1,75 | 1,23 | 0,72 | 0,74 | 1,93 | 2,96 | 1,53 |
| TOTAL GENERAL ACTIF | 3,50 | 11,49 | 24,13 | 35,11 | 47,95 | 65,71 | 86,02 |

2°/Comptes de résultat

(*) L'exercice 2018 n'a pas été retenu pour la détermination de la variation. L'ANSC créée en octobre 2018 a débuté ses activités en 2019

| CHARGES | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| CHARGES DE FONCTIONNEMENT | | | | | | | |
| Achats | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Consommation de marchandises, consommation directe de service par l'organisme au titre de son activité | 0,00 | 1,45 | 3,22 | 5,22 | 5,22 | 5,71 | 9,17 |
| Charges de personnel | | 0,69 | 1,11 | 1,20 | 1,11 | 1,06 | 1,55 |
| <i>Dont salaires, traitements et rémunérations diverses</i> | <i>0,00</i> | <i>0,52</i> | <i>0,81</i> | <i>0,88</i> | <i>0,81</i> | <i>0,79</i> | <i>1,17</i> |
| <i>Dont charges Sociales</i> | <i>0,00</i> | <i>0,16</i> | <i>0,29</i> | <i>0,32</i> | <i>0,29</i> | <i>0,27</i> | <i>0,38</i> |
| <i>Dont autres charges de personnel</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | |
| Autres charges de fonctionnement | 0,00 | 0,02 | 0,19 | 0,17 | 1,23 | 0,61 | 4,82 |
| Dotation aux amor., prov, VNC actifs cédés | 0,00 | 0,05 | 0,20 | 0,25 | 0,34 | 0,48 | 2,73 |
| TOTAL | 0,00 | 2,20 | 4,72 | 6,84 | 7,90 | 7,87 | 18,27 |
| TOTAL CHARGES | 0,00 | 2,20 | 4,72 | 6,84 | 7,90 | 7,87 | 18,27 |
| RESULTAT DE L'ACTIVITE (BENEFICE) | 0,15 | 0,92 | -0,17 | -0,33 | 0,77 | 3,01 | 1,35 |

| PRODUITS | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT | 0,15 | 3,13 | 4,55 | 6,51 | 8,67 | 10,88 | 19,61 |
| Dont produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés) | 0,15 | 3,13 | 3,07 | 4,40 | 6,85 | 10,38 | 16,96 |
| <i>Dont subventions pour charges de service public</i> | <i>0,15</i> | <i>3,13</i> | <i>0,00</i> | <i>4,40</i> | <i>6,85</i> | <i>8,28</i> | 15,92 |
| <i>Dont subventions de fonctionnement en provenance de l'État et des autres entités publiques</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>3,07</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>2,10</i> | <i>1,04</i> |
| Dont produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité) | 0,00 | 0,00 | 1,48 | 2,11 | 1,82 | 0,50 | 2,58 |
| <i>Dont autres produits de gestion</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,07</i> | <i>0,26</i> | <i>0,09</i> | <i>0,50</i> | <i>0,07</i> |
| <i>Dont production stockée et immobilisée</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>1,41</i> | <i>1,85</i> | <i>1,73</i> | <i>0,00</i> | <i>2,52</i> |
| Dont autres produits | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,06 |
| TOTAL PRODUITS FINANCIERS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL PRODUITS | 0,15 | 3,13 | 4,55 | 6,51 | 8,67 | 10,88 | 19,61 |

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL PRODUITS | 0,15 | 3,13 | 4,55 | 6,51 | 8,67 | 10,88 | 19,61 |
| TOTAL CHARGES | 0,00 | 2,20 | 4,72 | 6,84 | 7,90 | 7,87 | 18,27 |
| RESULTAT DE L'ACTIVITE (BENEFICE) | 0,15 | 0,92 | -0,17 | -0,33 | 0,77 | 3,01 | 1,35 |

3°/ Fonds de roulement et besoins en fonds de roulement

- Fonds de roulement

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fonds propres (a) | 1,75 | 10,26 | 23,42 | 34,27 | 45,89 | 62,59 | 84,40 |
| <i>Capitaux propres</i> | <i>1,60</i> | <i>9,17</i> | <i>22,21</i> | <i>33,76</i> | <i>44,62</i> | <i>58,30</i> | <i>78,77</i> |
| <i>Réserves et résultat</i> | <i>0,15</i> | <i>1,10</i> | <i>1,21</i> | <i>0,50</i> | <i>1,27</i> | <i>4,29</i> | <i>5,63</i> |
| Total des dettes à LMT (b) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,10 | 0,13 | 0,17 | 0,10 |
| <i>Emprunts LMT (+ crédit-bail)</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> |
| <i>Provisions pour risques et charges</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,10</i> | <i>0,13</i> | <i>0,17</i> | <i>0,10</i> |
| Capitaux permanents I= (a+b) | 1,75 | 10,26 | 23,42 | 34,37 | 46,02 | 62,76 | 84,50 |
| <i>Immobilisations incorporelles (1)</i> | <i>0,00</i> | <i>1,68</i> | <i>14,36</i> | <i>25,83</i> | <i>38,95</i> | <i>58,61</i> | <i>73,63</i> |
| <i>Immobilisations corporelles et crédit-bail (2)</i> | <i>0,00</i> | <i>0,17</i> | <i>0,34</i> | <i>0,41</i> | <i>0,49</i> | <i>0,92</i> | <i>1,37</i> |
| <i>Immobilisations financières (3)</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> |
| Total immobilisations Nettes II= (1+2+3) | 0,00 | 1,85 | 14,70 | 26,24 | 39,45 | 59,54 | 75,00 |
| Fonds de roulement (I-II) | 1,75 | 8,42 | 8,72 | 8,13 | 6,58 | 3,22 | 9,50 |

- Besoins en fonds de roulement

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| <i>Stocks (a)</i> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| <i>Clients (+ affacturage) (b)</i> | 1,75 | 0,59 | 0,42 | 0,28 | 1,06 | 1,43 | 2,14 |
| <i>Autres créances d'exploitation ©</i> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| <i>Charges constatées d'avance</i> | 0,00 | 0,17 | 0,18 | 1,21 | 0,26 | 1,64 | 0,01 |
| Actifs circulants d'exploitation I= (a+b+c) | 1,75 | 0,76 | 0,59 | 1,49 | 1,32 | 3,07 | 2,15 |
| <i>Fournisseurs (1)</i> | 0,00 | 0,83 | 0,59 | 0,74 | 1,73 | 2,96 | 1,49 |
| <i>Autres dettes d'exploitation et diverses (2)</i> | 1,75 | 0,40 | 0,13 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,04 |
| <i>Produits constatés d'avance</i> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,20 | 0,00 | 0,00 |
| Dettes d'exploitation II=(1+2) | 1,75 | 1,23 | 0,72 | 0,74 | 1,93 | 2,96 | 1,53 |
| Besoin en fonds de roulement (I-II) | 0,00 | -0,46 | -0,12 | 0,75 | -0,61 | 0,11 | 0,62 |

4°/ Capacité d'autofinancement

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|------|------|-------|-------|------|------|------|
| Résultat net | 0,15 | 0,92 | -0,17 | -0,33 | 0,77 | 3,01 | 1,35 |
| + Dotation aux amortissements | 0,00 | 0,05 | 0,20 | 0,25 | 0,34 | 0,48 | 2,73 |
| + Dotation aux provisions pour risques et charges | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| - Reprises sur provisions pour risques et charges | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,06 |
| - Plus-values de cession (+ moins-values) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |