



Commission des Finances

**RÉSEAU RADIO NUMÉRIQUE DES FORCES
DE SECOURS (ANTARES)**

**OBSERVATIONS ET PRÉCONISATIONS DE
JEAN PIERRE VOGEL**

(Les Républicains – Sarthe)

Rapporteur spécial du programme « Sécurité civile »
de la mission « Sécurités »

Les principales observations

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

Les principales recommandations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Une migration indispensable vers le numérique

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

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

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

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

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le passage au numérique des services de secours est alors apparu indispensable pour permettre aux forces de sécurité et de secours d'intervenir de manière concertée et sécurisée, tout en offrant aux SDIS de nouveaux services de voix et de données adaptés à leurs besoins (ex : fonction géolocalisation, mode « status », etc.).

Dans cette perspective, le programme ANTARES consiste principalement à étendre dans les zones rurales le réseau numérique de la police nationale, désormais mutualisé. Il doit être souligné que de nombreux acteurs regrettent vivement ce choix initial et estiment qu'il aurait été préférable de faire d'ANTARES une extension du réseau RUBIS de la gendarmerie, dont les périmètres d'intervention et les besoins en couverture seraient plus proches de ceux des SDIS.

Le financement de l'investissement est partagé entre l'État et les services utilisateurs. Pour le programme budgétaire « Sécurité civile », le projet ANTARES constitue un **enjeu budgétaire majeur**, avec un coût prévisionnel estimé à 120 millions d'euros.

2. Un déploiement difficile et générateur d'inégalités

Si le taux d'adhésion à ANTARES est satisfaisant, les nombreux cas de report du début de la migration et d'allongement de la phase de déploiement témoignent des difficultés importantes rencontrées par les services utilisateurs.

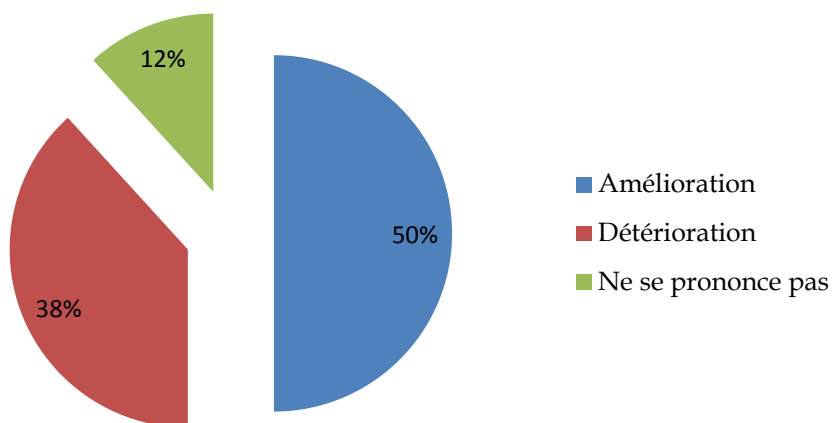
La persistance de « zones blanches » dans les territoires ruraux et l'extinction soudaine du fonds d'aide à l'investissement (FAI), qui permettait à l'État d'aider financièrement les SDIS à basculer vers ANTARES, compliquent l'achèvement de la migration et sont génératrices d'importantes inégalités.

Ainsi, le taux de prise en charge de la migration par le FAI varie de 0 % à 60 % selon les SDIS. Certains SDIS ont reçu jusqu'à 3,5 millions d'euros de crédits du FAI, tandis que d'autres n'ont bénéficié d'aucun financement.

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

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

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

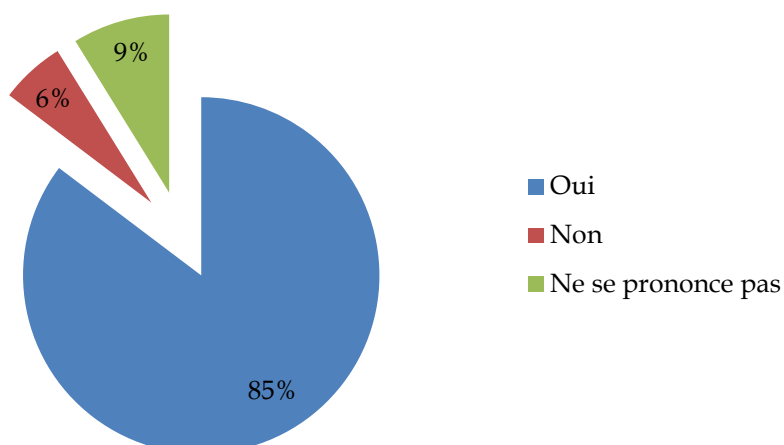


Source : commission des finances (d'après les réponses à l'enquête)

De façon surprenante, il existe de nombreuses situations dans lesquelles le réseau est inutilisable ou sous-utilisé. L'interopérabilité entre les départements n'a pas été mise en œuvre. Il est impossible d'utiliser des terminaux à bord de la flotte aérienne. La transmission des bilans par ANTARES est souvent refusée par les SAMU. Plus d'un SDIS sur deux n'a jamais utilisé la conférence interservices, qui devait pourtant leur permettre de communiquer avec le reste des forces de sécurité et de secours.

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

Existence d'un surcoût lié à la migration vers ANTARES



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

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

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

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

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

Alors que la situation financière des départements est particulièrement fragile, un investissement supplémentaire est nécessaire pour prévenir l'obsolescence du réseau, pour un montant compris entre 150 et 200 millions d'euros.

Ce chantier bouleverse l'économie initiale du projet ANTARES et augmente sa durée.

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

(en millions d'euros, en mois)

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

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

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

Pendant cette phase de modernisation, qui devrait durer six ans, **le fossé existant entre les réseaux mobiles commerciaux et le réseau régalién des forces de secours continuera de se creuser**. Un sapeur-pompier ne peut aujourd'hui transmettre des photos – et encore moins des vidéos – depuis un terminal ANTARES, alors même que son *smartphone* lui offre depuis bien longtemps cette possibilité.

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

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

Une solution pourrait consister à **associer certains opérateurs d'importance vitale** à ce nouveau réseau, afin d'en réduire le coût pour l'État et les collectivités territoriales. **Toutefois, l'horizon de la migration semble difficilement compatible avec les calendriers annoncés par ces grands opérateurs privés.**