RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Agence
du numérique
de la sécurité civile

AGENCE DU NUMERIQUE DE LA SECURITE CIVILE

(ANSC)

–

RAPPORT D'INFORMATION

–

Point d'information sur les réflexion d'évolutions du modèle économique

–

Point d'information sur les réflexion d'évolutions du modèle économique

Le présent rapport dresse un point d'étape des travaux d'évolution du modèle économique.

Le modèle économique actuel de l'ANSC vise à accompagner le passage du financement de NexSIS18-112 par l'Etat à son autofinancement par les redevances de fonctionnement des services d'incendie et de secours. A cet effet, il se fonde sur des subventions volontaires de préfinancement des SIS qui permettent d'atténuer ultérieurement ces redevances de fonctionnement (1). Le modèle connait quelques difficultés transitoires, et sa refonte est opportune, en prévoyant la possibilité pour les SIS de payer directement en contributions d'investissement (2). Des simulations ont été présentées en commission consultative tarification, qui ont permis de dégager quelques orientations (3).

I. Un modèle tourné vers la recherche de l'autofinancement par les redevances d'exploitations des services d'incendie et de secours.

A – Le modèle économique par financement de l'Etat et des services d'incendie et de secours.

Dans la continuité des travaux qui avaient été menés au sein du Ministère de l'Intérieur par la mission de préfiguration du projet NexSIS, en lien avec l'Association des Départements de France (ADF) et l'Association des Maires de France et Présidents d'Intercommunalité (AMF), l'Agence du numérique de la sécurité civile a structuré son modèle économique qui a été adopté par son conseil d'administration le 24 octobre 2019.

Parmi les objectifs de ce projet de mutualisation, la réduction des dépenses globales de 600 M€ des SDIS mesurées sur 10 ans d'un facteur 2 à 3 (auxquels s'ajoutent les dépenses afférentes aux télécommunication opérationnelle) s'est inscrite dans un modèle prévoyant initialement 37 M€ de dotations de l'Etat et 180M€ de redevances des SIS pour 10 ans de fonctionnement de chacun des SIS.

Redevances des SDIS	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
migrations 2022					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■								
migrations 2023						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■							
migrations 2024							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
migrations 2025								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■					
migrations 2026									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■				
migrations 2027										■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
migrations 2028											■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		

Le dispositif de redevance a été scindé en deux processus, composés d'une redevance de la part globalisée couvrant les services communs de NexSIS et une redevance spécifique finançant les dépenses adaptées aux territoires (formation, conduite du changement, assistance au pilotage, etc ...).

Différentes catégories de dépenses d'inégale ampleur au cours du cycle

Les coûts sont répartis selon quatre grandes catégories :

- Les coûts de conception : les charges liées aux développements et l'amélioration continue, aux marchés d'assistance AMOA-AMOE;
- Les coûts de déploiement : qui comprennent les charges liées aux activités de déploiement, de formation et de conduite du changement ;
- Les coûts d'exploitation : les charges d'hébergement, d'infrastructures et de réseaux, celles liées à la supervision, au support utilisateurs, l'exploitation et la maintenance des systèmes d'information;
- Les coûts de structure : qui comprennent les charges de personnels, les charges immobilières, les équipements ainsi que les autres charges de fonctionnement.

Ces dépenses se répartissent de façon différente dans un calendrier de projet et de fonctionnement :

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Conception et réalisation																						
Déploiement des SIS																						
Charges de structure												CS										
Charge d'exploitation												CE										

<u>Des premières évolutions du modèle économique.</u>

Depuis 2019, l'ANSC a pu préciser et adapter son offre de service, tel que laisser le soin aux SIS d'assurer la prise en charge de directe des matériels pour bénéficier du FCTVA, et éviter des coûts d'investissement payés ensuite en fonctionnement., ou la prise en compte de la téléphonie opérationnelle de façon centralisée.

Le montant total des contributions (redevances et subventions initiales), qui était fixé initialement à 180 M € a été revu par décision du conseil d'administration en 2020 à 200 M€. Ces 200M€ ont été revu comme suit :

- Au titre de la part globalisée, le montant s'élève à 170 M€;
- Au titre de la part spécifique, le montant s'élève à 30 M€

La contribution des SIS est prévue à l'origine en redevances d'exploitation (location d'un service n'appartenant pas au patrimoine du SDIS), versées sur la section de fonctionnement. Celle-ci induit deux inconvénients :

- Une trésorerie insuffisante au début du programme pour l'ANSC
- Les SIS préfèrent un financement en section d'investissement

B – Le mécanisme de pré-financement volontaire par subventions.

Pour répondre en partie à ces deux difficultés, l'ANSC a institué un mécanisme de préfinancement volontaire par subventions. Celui-ci a estimé initialement à hauteur de 50 M€. Ces subventions complètent le financement de l'ANSC en attente de la montée en puissance des redevances et par la suite, donnent droit à une atténuation, à due concurrence de leur montant, des redevances de fonctionnement.

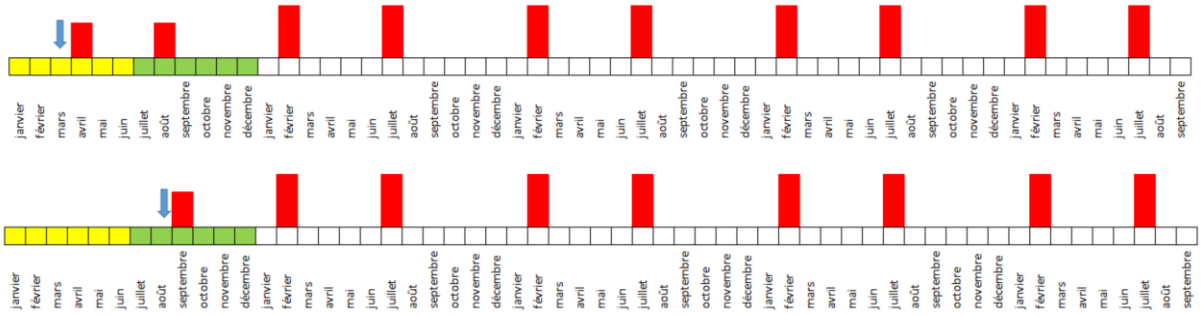
Période de migration	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043
série 2022		RC	RC	RC	RC	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RC	RC	RC	RC	RC	RC	RC	RC	RC
série 2023			RC	RC	RC	RC	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RC	RC	RC	RC	RC	RC	RC	RC
série 2024				RC	RC	RC	RC	RC	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RC	RC	RC	RC	RC	RC
série 2025					RC	RC	RC	RC	RC	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RC	RC	RC	RC	RC
série 2026						RC	RC	RC	RC	RC	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RC	RC	RC
série 2027							RC	RC	RC	RC	RC	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RC	RC
série 2028								RC	RC	RC	RC	RC	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RC

Ce mécanisme qui répond aux besoin de ressources de l'ANSC permet de répondre en partie au souhait des SDIS de disposer de financement au travers de leur section d'investissement.

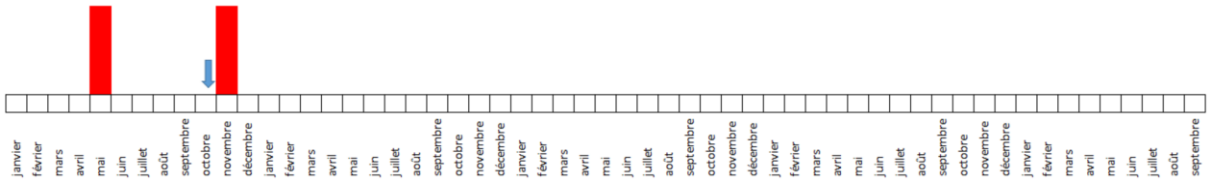
Le mécanisme de recouvrement des redevances était pensé pour tenir compte des subventions volontaires

Les modalités de recouvrement envisagées au titre des redevances de la part globalisée et de la part spécifique des redevances avaient été présentées au conseil d'administration du 30 novembre 2021.

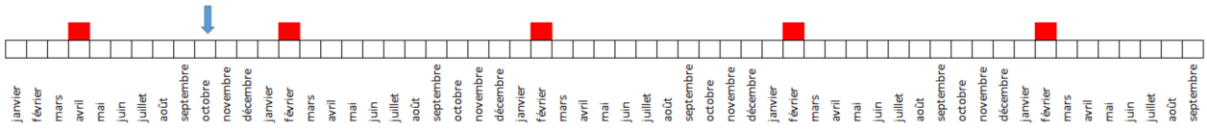
Elles prévoyaient le versement de la part annuelle de la redevance globalisée en deux fois, en février et en juillet, pour la première année un mécanisme de prorata temporis applicable selon la date de la mise en ordre de marche.



La part spécifique était proposée d'être versée à hauteur de 50% 5 mois avant la mise en ordre de marché et le reste à la date d'atteinte de ce jalon, ou pour les SIS ayant subventionné l'ANSC avant 2022 la possibilité d'un versement étalé sur 10 ans avec un premier paiement 6 mois avant la mise en ordre de marché.



Modalité nominale de versement de la part spécifique par SIS



Modalité nominale de versement de la part spécifique pour un SIS ayant subventionné avant 2022

II – La nécessité d'adaptation du modèle économique en passant à un modèle de tarification avec des contributions d'investissement.

Les contextes externes et certaines complexités ont induit des évolutions sur le programme :

- Le marché SECOURIR est plus cher que prévu avec un coût d'entrée important la première année.
- La première version a pris plus de temps pour être développée (difficultés contractuelles, sous-estimation de la charge de conception, et tendance à privilégier la qualité perçue)
- Aucun déploiement opérationnel n'a pu être achevé en 2021, privant l'agence de redevance d'exploitation importantes en 2022
- L'absence de décret permettant de contractualiser pendant 9 mois sur 2020 / 2021 n'a pas permis d'assurer la collecte de subventions pour les années suivantes.

L'actuel modèle couvre mal le besoin en capital en 2022 et 2023 (incitation SIS insuffisante, décalage calendrier sensible, sur-rendement à long terme). Il ne distingue pas, pour les SIS, les dépenses d'investissement de l'ANSC des dépenses de fonctionnement.

Or, d'après la DGCL *« 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 ».*

Comme déjà évoqué à l'occasion des deux derniers conseils d'administration de novembre et de mars, il reste opportun de transformer le modèle de tarification de l'ANSC pour répondre à une attente d'une part plus conséquente versées en investissement.

Premiers travaux exploratoires

C'est sur ces considérations que l'ANSC a débuté des travaux exploratoires visant à identifier les conditions et les modalités permettant la mise en œuvre d'un mode de recouvrement et de tarification consacrant une place plus importante à la section d'investissement.

Dans le cadre du principe permettant d'organiser les contributions des SIS sur la base de dépenses d'investissement à condition que les dépenses afférentes à l'ANSC soient considérées comme des dépenses d'investissement, il a été nécessaire de quantifier ces éléments dans l'actuel modèle économique.

Les investissements à prendre en compte relèvent des coûts de structure (mobiliers, matériels informatiques, logiciels de gestion, etc..), des coûts de conception et de réalisation (travaux de conception, de développement, de tests et recettes, acquisition de base de donnée, etc. ..) de coûts d'exploitation (infrastructures locales, installations physique des réseaux, socles SECOURIR, ..) et de coûts de déploiement (études préalables, activités de paramétrage, de mise en œuvre du produit, de vérifications, d'interfaçage, d'alimentation de données, d'installation et de configuration).

Une évaluation quantitative permet d'estimer que sur les 10 premières années, près de 50% (48%) des dépenses consacrées au programme NexSIS 18-112 relèvent de l'investissement et 20% sur une période plus lointaine (18%)

Nature des dépenses	Global 10 premières années (2018 / 2027)	Global au-delà de 2027 (2028/2040)
structure	1 067 210 €	1 001 910 €
réalisation	57 269 600 €	878 000 €
exploitation	18 819 000 €	46 431 000 €
déploiement	10 847 539 €	1 252 921 €
total investissement	**88 003 349 €**	**49 563 831 €**
coûts projet	**184 414 041 €**	**271 193 487 €**
Part investissement	**48%**	**18%**

III – <u>Des premières simulations ont été présentées au comité consultatif tarification</u>

Le comité consultatif du déploiement et de la tarification (CCOD) qui s'est réuni le 1er juillet 2022 a pu prendre connaissance des premières réflexions qui sont exposée ci-après.

<u>Principes guidant la réflexion de l'agence</u>

Les principes explorés pour la construction d'un nouveau modèle économiques sont les suivants :

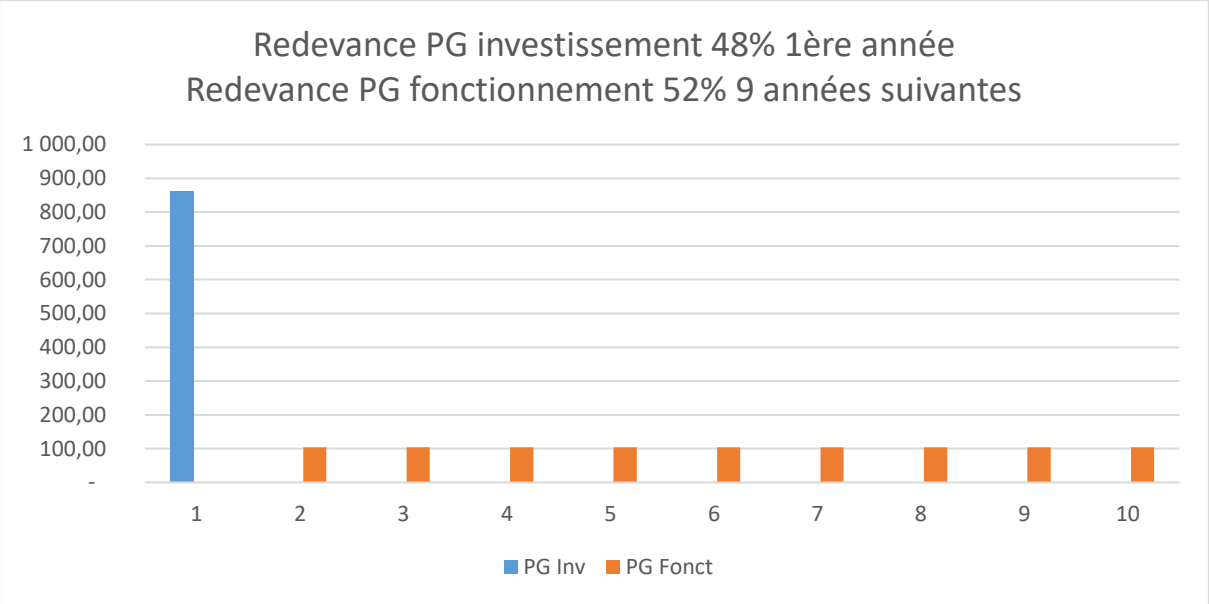
- Optimiser les possibilités offertes pour appliquer au maximum une contribution des SIS au programme NexSIS 18-112 sur la section d'investissement.
- Appliquer un processus de contribution sur une période de référence de façon à répondre au principe des investissements majeurs sur le début du programme et l'étalement dans le temps de la trajectoire de déploiement.
- Intégrer la prise en compte des subventions déjà versées par les SIS.
- Mettre en œuvre le processus autant sur les éléments de la part globalisée que la part variable.
- Fixer des modalités d'application selon des jalons identifiables.
- Prendre en compte les évolutions des prix à la consommation sur les éléments du modèle

Il a été envisagé de pouvoir solliciter le versement de la contribution d'investissement au titre de la part globale sur une, deux ou trois année, qui serait ensuite poursuivie par une contribution sous la forme de redevance en fonctionnement respectivement sur neuf, huit ou sept année, en considérant une période de dix ans.

Premières simulations proposées.

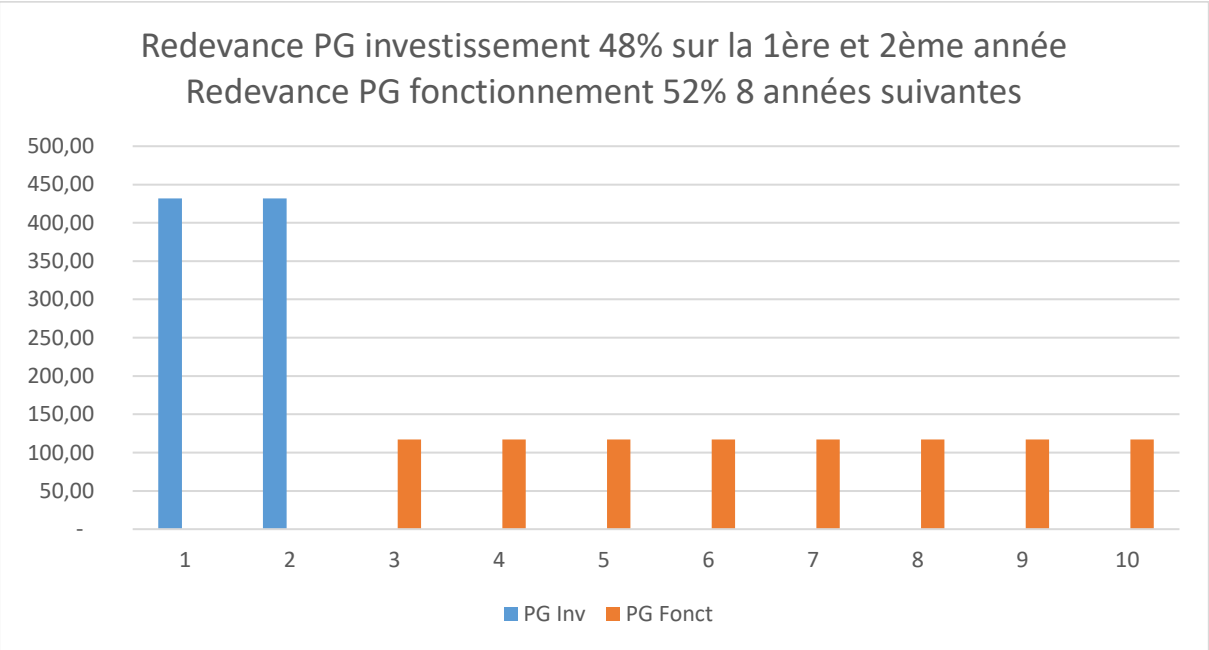
Les illustrations ci-dessous permettent de mesurer l'application à un SIS médian dont la part globale actuelle serait de 180 000€ par an :

Cas du versement de la contribution d'investissement la première année:



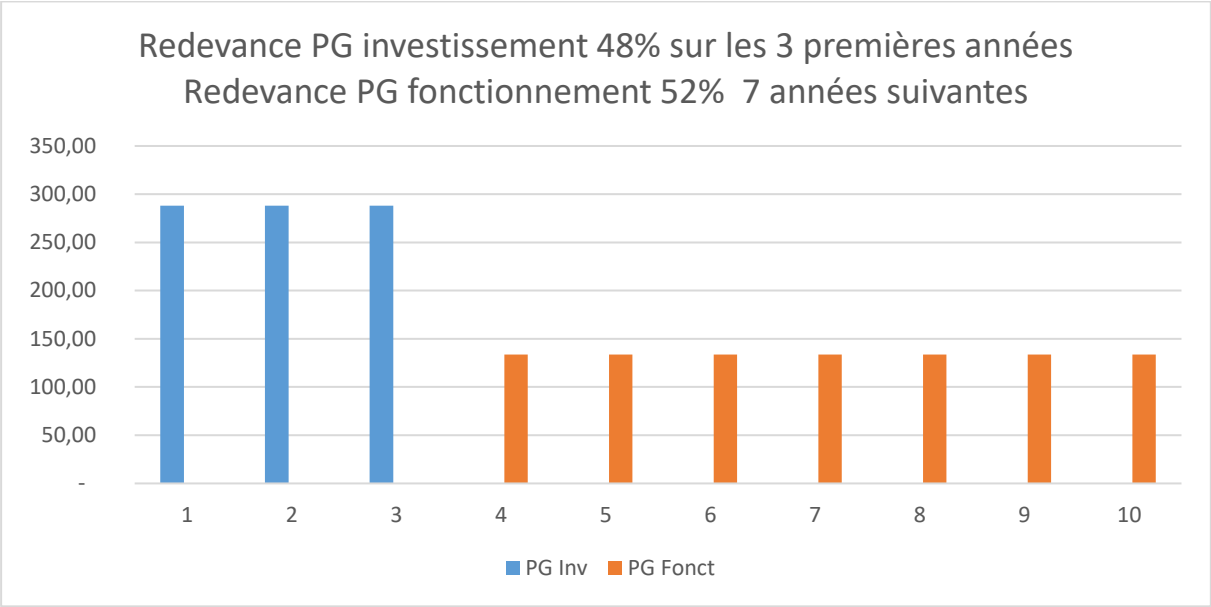
Sur la base d'une redevance initiale de 180 k€ (SDIS médian) le montant du sur 10 années est de 1,80M€, sans prendre en considération les évolutions liées à l'indice des prix à la consommation.
Le versement de 48% la 1ère année en investissement représente 864k€
Le versement de 52% sur les 9 années suivantes en fonctionnement représente 936k€
Sur la période considérée la redevance moyenne est de 104k€

Cas du versement de la contribution d'investissement les deux premières années:



Le versement de 48% sur les 2 premières années en investissement représente le même montant de 864k€ que pour la première situation.
Le versement de 52% sur les 8 années suivantes en fonctionnement représente également 936k€, avec une redevance moyenne sur la période est de 117k€

Cas du versement de la contribution d'investissement les trois premières années:



Le versement de 48% sur les 2 premières années en investissement reste le même montant de 864k€ que pour les deux autres situations.
Le versement de 52% sur les 7 années suivantes en fonctionnement représente également 936k€, avec une redevance moyenne sur la période est de 133.7k€

Commentaires sur les simulations.

La présentation de simulations fondées sur 1, 2 ou 3 versements de contribution d'investissement a pour objectif de répondre aux besoins de ressources de l'ANSC les premières années ainsi que des possibilités de financement des services d'incendie et de secours. Il sera utile de mesurer celle des simulations qui rendra le plus d'effets positifs pour le partenariat entre les SIS. De même il sera indispensable de déterminer si le même modèle doit être retenu pour l'ensemble des SIS ou si les différents modèles pourraient être appliqués de façon indifférenciée par les SIS.

En regroupant les contributions d'investissement sur les premières années, les redevances de fonctionnement qui ont notamment vocation à financer les frais de structure et d'exploitation sont réduites en conséquence. La mise en œuvre de simulations plus précises sera donc nécessaire pour analyser plus en avant les effets de telles mise en œuvre.

Le principe envisagé est bien d'appliquer le même taux d'investissement, uniformément à tous les SIS et ce quelle que soit l'année de migration sur NexSIS 18-112. L'ANSC a présenté une proposition basée sur la période des premières 10 années afin de prendre en compte une part de 48% d'investissement. Cette période reste une hypothèse de travail. L'ANSC a pris en considération les conclusions de la DGCL pour identifier un taux maximal de 48% d'investissement sur les éléments de dépenses actuellement connus.

Dans l'hypothèse où ce taux serait amené à évoluer, du fait d'évolutions réglementaires par exemple, il sera utile d'identifier le taux optimal, équilibrant entre besoins de financement initial et couverture des frais de fonctionnement.

Dans l'ancien modèle, les règles actuelles de tarifications déjà votées prévoient un principe de revalorisation générale des redevances, qu'elles soient globales, spécifiques et de soutien (prestations optionnelles d'appui au déploiement). Cette revalorisation est établie sur l'indice des prix à la consommation. Dans les simulations proposées, le paiement initial et libératoire de l'investissement les premières années va faire échapper ces dépenses d'investissement à toute revalorisation, ce qui va atténuer l'impact de ces revalorisations avec un risque de sous-dimensionnement des ressources.

Outre l'application sur les éléments de la part globalisée de la redevance, il est également utile d'envisager le même type d'application au titre de la part spécifique qui est impactée du même ratio de 48% d'investissement.

Relevé des échanges en comité consultatif déploiement.

Les membres du comité ont formulé plusieurs remarques sur la mise en œuvre d'une telle réforme du modèle de tarification de l'ANSC.

En premier lieu, des questions ont été soulevées sur la manière de prendre en compte les versements des subventions déjà versée par les SIS. A cet effet, il pourrait être envisagé de minorer la ou les contributions à venir de deux manières:

- En premier lieu, en minorant exclusivement les contributions d'investissement
    - Dans le cas d'une contribution d'investissement unique, minorer celle-ci à due concurrence de la subvention versée
    - Dans le cas d'une contribution d'investissement en deux ou trois fois, la minoration de ces dernières pourrait être réalisée en 2 ou 3 fois à due concurrence de la subvention versée, ou sur une autre clef de répartition.
- En deuxième lieu, il pourrait être envisagé de minorer les redevances de fonctionnement à due concurrence de la subvention versée, selon un différé et une période à identifier.

A cet égard, une remarque a été faite sur la possibilité de « mixer » des annuités d'investissement et de fonctionnement.

En second lieu, la possibilité de majorer de manière élevée la trésorerie de l'ANSC les premières années a été considérée comme risquée, en période inflationniste.

En troisième lieu, le modèle devra être éprouvé au regard des capacités d'emprunt des SDIS. De ce point de vue, la possibilité de payer les contributions d'investissement en trois fois a été l'occasion de remarquer un possible couplage avec les plans pluriannuels d'investissement des départements.

Il est proposé au conseil d'administration de prendre en compte le besoin de modifier le modèle économique de l'Agence du numérique de la sécurité civile, de prendre connaissance des réflexions exploratoires déjà tenues au sein du comité consultatif du déploiement et de la tarification, et d'en débattre.