

Réflexions sur l'évolution des centres de réception des appels d'urgence

1/ Introduction

Maillon essentiel des interventions des services d'urgence, les centres de réception des appels d'urgence sont sollicités par la population à raison de plus de 67 millions d'appels annuels, soit au moins un appel par an et par habitant.

Mais comment expliquer qu'il existe aujourd'hui en France huit numéros¹ à destination des services publics chargés de la sauvegarde des vies humaines au sens large, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie, de l'urgence sociale ? Et que deux autres numéros d'urgence ont été tout dernièrement ajoutés² ? Peut-on raisonnablement demander aux citoyens de retenir tous ces numéros et d'en discerner le bon usage ?

Dès 1972, le **112** avait été préconisé comme numéro d'urgence unique par la conférence européenne des postes et télécommunications³. Il fut ensuite imposé, en 1991, aux États membres comme numéro d'appel d'urgence unique européen⁴.

En France, plus de 450 centres d'appels d'urgence, dédiés chacun aux différents numéros ou services de secours, ont vu leur environnement fortement évoluer ces dernières années. Conçus et mis en œuvre de manière relativement indépendante par chaque service, répondant à leurs missions avec leur vision propre de l'urgence, ils se sont déployés en fonction de leur organisation et leurs moyens propres, souvent à l'échelle départementale. Situation qui peut s'expliquer si l'on tient compte des différences structurelles des services et des diverses sources de financement.

Mais cette situation a surtout abouti à un morcellement des plateaux techniques, avec leurs équipes dédiées, leurs équipements propres, leurs solutions logicielles différentes... D'où une interopérabilité difficile à mettre en œuvre au quotidien, alors que les missions d'urgence sur le terrain nécessitent une parfaite synergie des équipes issues des différents services publics intervenant conjointement.

L'organisation actuelle et les technologies déployées atteignent donc aujourd'hui leurs limites. Une nouvelle approche semble nécessaire pour améliorer le service rendu et répondre plus efficacement aux sollicitations de la population, et ceci au meilleur coût possible.

2/ État des lieux

Une sollicitation en constante évolution

La sollicitation des centres de traitement des appels d'urgence est en constante augmentation. Premièrement, les changements de comportements : la généralisation des téléphones GSM et des smartphones a favorisé le recours aux services d'urgence en toute situation, en tous lieux et pour le moindre évènement. Au niveau national, rien que pour les sapeurs-pompiers, les appels reçus sont passés de 19,6 millions en 1996 à 24,1 millions en 2012 (+ 26%)⁵.

¹112, 15, 17, 18, 114, 115, 119 et 116 000...

²Le 191 pour les sauvetages aéronautiques et le 196 pour les secours maritimes - Décision n° 2013-1405 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 17 décembre 2013.

³Recommandation T/SF1 - La Hague, 1972.

⁴Décision 91/396/CEE du 29 juillet 1991 relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen.

⁵Chiffres DGSCGC.

Des réflexions communes non partagées entre les services d'urgence

L'environnement des appels d'urgence est aujourd'hui composé de 10 numéros officiels constitués autour de cultures d'organisation distinctes, alors que la base commune demeure à priori la réception et le traitement de l'appel dit d'urgence et que les risques de rupture les concernent tous.

Un rapport de la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN) avait été remis officiellement en 2010 et présentait un bilan exhaustif de « l'impact de l'évolution des nouvelles technologies de télécommunication et de leurs incidences sur l'organisation et le fonctionnement des centres de réception des appels d'urgence ».

Il préconisait, notamment, la création d'un comité interministériel de pilotage et de coordination des centres de réception des appels d'urgence, nécessaire pour fédérer les efforts et les investissements des services et mener une politique publique efficace en partenariat avec les nombreux opérateurs publics et privés. Ce rapport est resté, à ce jour, lettre morte.

Pourtant, deux expérimentations récentes⁶ conduites par la préfecture de police et la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris ont démontré l'évident bénéfice d'une mutualisation de la réception des appels d'urgence.

La capitalisation des réflexions en cours n'est pas aujourd'hui menée à son terme. L'innovation technologique est perçue différemment selon l'importance des territoires, la culture propre à chaque structure, les enjeux poursuivis par les équipes dirigeantes, la crainte de devoir évoluer vers de nouveaux modes d'organisation revisitant en profondeur des choix datant parfois de moins d'une décennie.

La problématique est d'autant plus forte dans les "petits départements" alors même que les réflexions portant sur l'évolution des territoires et les demandes de rationalité budgétaire impliquent d'être force de propositions et d'idées nouvelles.

Des signaux forts d'autres partenaires de l'urgence qu'il convient d'appréhender

L'ASIP Santé⁷ a remis en mars 2012 à la Direction Générale de l'Offre de Soins (DGOS) une étude relative à la modernisation des systèmes d'information et de télécommunication des SAMU-Centre 15, militant pour une solution unique et mutualisée sur l'ensemble du territoire. Le calendrier proposé prévoit une phase de réalisation estimée à 9 ans.

Dans le même registre, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale s'est prononcé⁸ clairement pour «une profonde évolution de l'accueil téléphonique des numéros d'urgence 15, 17, 18, 112 vers des plateformes zonales, sans préjudice du traitement départemental des opérations».

Une obsolescence rapide des centres d'appels face à l'évolution permanente des nouveaux modes de télécommunication

L'impact de l'évolution fulgurante des technologies de l'information et de la communication sur les centres de réception des appels d'urgence conduit aujourd'hui à s'interroger sur l'organisation et le fonctionnement de ces plateformes et de leur capacité à s'adapter. Cette problématique dépasse la simple organisation des services d'incendie et de secours.

L'évolution technologique produit également des effets indésirables, comme les « appels de poches », issus d'une composition involontaire des numéros d'urgence qui sont apparus avec la génération des téléphones à écran tactile. Par exemple, dans le département de l'Ain, ce sont plus de 40 000 appels supplémentaires reçus en trois ans par les sapeurs-pompiers, pour un total annuel qui atteint les 175 000 communications en 2013, sans d'ailleurs que le nombre d'opérations engagées n'ait évolué aussi significativement.

⁶ Après un premier test de 4 jours en juin 2012, la préfecture de police a expérimenté avec succès, du 20 décembre 2012 au 7 janvier 2013, la mise en place d'un centre de réception unifié des appels d'urgence 17 et 18/112.

⁷ Agence des systèmes d'information partagés de santé, constituée sous forme de groupement d'intérêt public.

⁸ Dans le cadre d'une audition à l'Assemblée nationale, le 30 avril 2014, de la mission d'information, présidée par M. Jean-Pierre Blazy, sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire.

Nouvelles contraintes budgétaires

La cour des comptes⁹, dans un rapport publié en 2013, a d'ailleurs insisté sur l'absolue nécessité d'engager une politique volontariste de rationalisation des centres de traitement d'appels d'urgence, fondée sur une mutualisation des moyens au service de l'efficacité de la dépense publique et de l'amélioration de la qualité des secours. Elle préconise aussi de mettre en place une régulation conjointe du secours en préconisant l'unification des centres de traitement des appels.

Aussi, le temps est-il venu de transformer une orientation qui accompagnait la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile en obligation afin de tirer les pleins bénéfices de ces rapprochements.

3/ Quelles priorités pour une vraie réforme des centres d'appels ?

Pouvoir qualifier l'urgence

La croissance forte des missions demandées aux services d'urgence suscite une réflexion sur la « qualification fine de l'urgence » dans les appels reçus (typologie) afin de pouvoir mieux la maîtriser. Il s'agit là de bien séparer les missions d'urgence de celles relevant de l'assistance sans caractère urgent.

Il s'agit également d'éviter les appels injustifiés, déclenchés de manière automatique ou manuelle.

L'enjeu est de disposer des informations essentielles et pertinentes (identification, localisation, traduction) nécessitant des moyens techniques et logiciels adaptés.

Il convient aussi de prendre en compte le déploiement non maîtrisé des plateformes intermédiaires de réception des appels se réclamant de l'urgence, mais qui relèvent en fait de services d'assistance.

L'impact des nouvelles technologies sur la réception et la gestion des appels d'urgence

Dans la conception des plateformes, il sera indispensable de veiller à ce que les équipements soient en mesure de réceptionner des demandes de secours transitant par tous les nouveaux vecteurs de communication existant ou à venir : SMS, visioconférences, mais aussi appels « eCall » émanant des véhicules¹⁰.

A l'heure d'une vision européenne des territoires, repenser un accès aux services d'urgence efficace et efficient pour le citoyen

Il s'agit tout d'abord de décider du maintien ou non des multiples numéros d'urgence nationaux, au regard des enjeux forts sur le déploiement du 112. A l'instar des nombreux pays qui ont fait ce choix, il apparaît évident que la France doit maintenant s'engager sur la mise en avant du 112 comme numéro d'appel d'urgence unique.

C'est un enjeu pour l'accessibilité des secours pour le citoyen et un enjeu d'efficience dans la distribution des secours.

Un réel besoin de pilotage

Pour répondre aux enjeux, une véritable coordination interministérielle de la gestion des appels d'urgence s'impose. Ce pilotage devra aussi permettre une réflexion transversale sur le sens d'une réelle mutualisation, en adéquation avec les nouvelles évolutions territoriales attendues (métropoles, territoires à faible densité de population).

⁹ Communication de la commission des finances du Sénat sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile (Septembre 2013).

¹⁰ Système automatique d'appel d'urgence en cas d'accident. Installation obligatoire dans les véhicules à partir de 2015 (Règlement délégué UE n° 305/2013 du 26 novembre 2012).

Pour une gouvernance nationale

Une gouvernance partagée doit permettre de renforcer les capacités des services de secours d'urgence à parler d'une seule voix. Fédérer et démultiplier les bonnes pratiques constituent les prémices d'une normalisation concertée dans la prise en compte de l'appel d'urgence sur l'ensemble du territoire.

Ces orientations nécessitent un pilotage national, pour aboutir à l'émergence de plateformes d'appel renforcées, défragmentées et efficaces, valables et animées par tous les acteurs de l'urgence.

Ceci implique nécessairement la mise en œuvre d'un système d'alerte national, commun et unifié, et par un recentrage sur le 112 comme numéro d'urgence.

Les sapeurs-pompiers, pour qui l'urgence est le cœur de métier, ont une longue expérience dans la conception et l'exploitation réussie des centres de traitement de l'alerte (CTA) et des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) associés.

Ils sont pour cela des acteurs incontournables qui seront en capacité d'exploiter au mieux, en collaboration avec les autres acteurs concernés, ces nouvelles générations de plateformes 112 interservices.

Colonel Jean-Philippe RIVIÈRE

DD SIS - SDIS DU CANTAL

Lieutenant-colonel Éric GIROUD

Animateur de la commission SIC de la FNSPF

Lieutenant-colonel Christophe MARCHAL

Président délégué de la commission SIC de la FNSPF

IFRASEC
Institut français de sécurité civile

32 rue Bréguet
75011 Paris
www.ifrasec.org