

...le rapport d'information sur

LA SÉCURITÉ DE L'ACHEMINEMENT DES COMMUNICATIONS D'URGENCE

Le mercredi 15 décembre 2021, la mission de contrôle sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence, conjointe à cinq des commissions permanentes du Sénat, a adopté le rapport de Françoise Dumont, Loïc Hervé, Patrick Kanner, rapporteurs pour la commission des lois, Patrick Chaize, rapporteur pour la commission des affaires économiques, Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Marie-Pierre Richer, rapporteure pour la commission des affaires sociales, et Jean Pierre Vogel, rapporteur pour la commission des finances.

Cette mission conjointe fait suite à la panne significative survenue les 2 et 3 juin 2021 sur le réseau de l'opérateur Orange ayant entraîné l'impossibilité d'acheminer près de 10 000 communications d'urgence aux services concernés sur le territoire national.

1. LES COMMUNICATIONS D'URGENCE : DES COMMUNICATIONS AU RÉGIME JURIDIQUE SPÉCIFIQUE MAIS DONT LA TECHNOLOGIE DE TRANSMISSION DEMEURE RELATIVEMENT CLASSIQUE

Les communications d'urgence sont « *les communications effectuées au moyen de services de communications interpersonnelles, entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d'urgence, dont le but est de demander et de recevoir des secours d'urgence de la part des services d'urgence* »¹ qui sont chargés « *de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie et de l'urgence sociale* »².

En France, les numéros d'urgence sont au nombre de 13 :

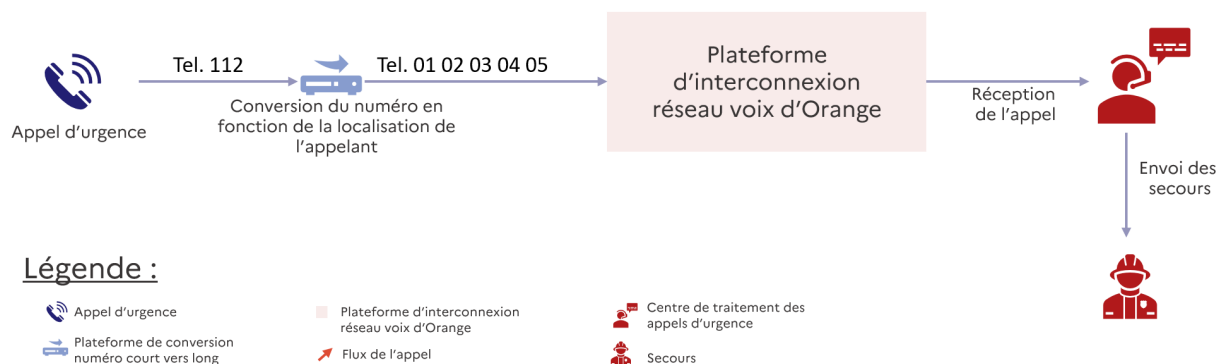
- Numéro d'appel d'urgence européen (112) ;
- Urgences médicales (15) ;
- Police-secours (17) ;
- Services d'incendie et de secours (18) ;
- Samu social (115) ;
- Service d'urgence pour les personnes à déficience auditive (114) ;
- Enfance maltraitée (119) ;
- Urgences aéronautiques (191) ;
- Urgences maritimes (196) ;
- Alertes attentat / enlèvement (197) ;
- Enfant disparu (116 000) ;
- Permanence des soins (116 117) ;
- Enfance en danger (116 111) ;

¹ Paragraphe 28 de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE).

² Article D. 98-8 du CPCE.

D'un point de vue technique, ces treize numéros d'urgence formulés sous forme courte, tels que le 17, le 18 ou le 15 (*cf. supra*), sont, en réalité, **convertis en un numéro « long », à dix chiffres**, attribué au centre de traitement de l'appel d'urgence correspondant le plus proche géographiquement du lieu d'émission de l'appel. Ce numéro est à plusieurs égards semblable au numéro attribué à un particulier par un opérateur.

Schéma simplifié d'un appel d'urgence



Source : Rapport Anssi/IGA/CGE/CCED/IGAS du 19 juillet 2021

La transmission des appels composés via les numéros d'urgence est assurée grâce à différentes technologies. Comme le rappelle le rapport de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) du 19 juillet 2021¹, **781 numéros d'urgence à 10 chiffres, soit 85 % d'entre eux, sont utilisés par des centres qui ont un raccordement en RTC, c'est-à-dire via le réseau téléphonique commuté qui assure historiquement le service de téléphonie par un réseau « cuivre ».**

L'acheminement de la grande majorité des communications d'urgence par le réseau « cuivre », présente **des fragilités**. La première d'entre elles est inhérente à **la phase de transition du réseau « cuivre »**, qui permet notamment le raccordement de la téléphonie fixe, vers les réseaux en VoIP².

Dans un contexte de disparition du réseau « cuivre » d'ici 2030, les rapporteurs souhaitent que les investissements réalisés dans le déploiement des réseaux de fibre optique ne se traduisent pas par un désengagement de l'opérateur en matière de qualité de service et d'entretien des réseaux pour les très nombreux abonnés dont la connexion dépend encore du réseau « cuivre ». Ainsi, des engagements spécifiques doivent être pris afin que les interventions sur le réseau cuivre ne conduisent pas de nouveau à des dysfonctionnements significatifs dans l'acheminement des appels d'urgence. Ces préoccupations sont accentuées dans les territoires ruraux qui ne doivent pas subir de double peine : éloignement géographique des secours et difficulté à les contacter.

¹ « Rapport d'évaluation de la gestion de la crise par l'opérateur Orange de la panne du 2 juin et de ses conséquences sur l'accès aux services d'urgence » rendu le 19 juillet 2021, à la demande du Premier ministre, par l'Anssi, en lien avec l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), le Commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) et le Conseil général de l'économie (CGE).

² Voice Over Internet Protocol, c'est-à-dire transmission de la voix par Internet.

La seconde fragilité est liée à la période qui suivra l’extinction du réseau cuivre et à la dilution de la responsabilité due à la multiplication des opérateurs. Dans cette perspective, les rapporteurs appellent à **une clarification du régime de responsabilité** applicable en cas d’incident dans l’acheminement des communications d’urgence.

2. LA PANNE DU 2 JUIN 2021 : UNE ERREUR LORS D’UNE OPÉRATION DE MAINTENANCE AYANT DES CONSÉQUENCES LOURDES

La panne du 2 juin 2021 a été initiée par une opération de maintenance sur les équipements de VoIP d’Orange, à Lille, à laquelle a fait suite une modification de configuration de l’ensemble des *call servers* d’Orange permettant l’interconnexion entre les réseaux IP et le RTC. Elle a notamment entraîné « *une hausse des échecs de communications vers les numéros des services d’urgence* » sur le réseau Bouygues Télécom, une « *chute soudaine* » des appels entrants auprès du SAMU du Nord ainsi que des difficultés rencontrées par le SAMU de Paris et par la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris¹.

Le rapport de l’Anssi souligne une « *insuffisante réactivité lors de la crise du 2 juin* ». Il aura, notamment, fallu à Orange près de trois heures pour organiser la première réunion de la cellule de crise interne et près de quatre heures pour établir un premier contact avec un autre opérateur pour signaler un dysfonctionnement.

De leur côté, les différents services d’urgence concernés ont fait part d’une **grande réactivité qui doit être saluée** en diffusant, notamment, des numéros de contournement à 10 chiffres permettant de les contacter. Les SAMU ont ainsi joué un rôle important dans la remontée d’information.

Malgré les efforts fournis, à leur niveau, par les services d’urgence concernés, la panne a conduit à ce que 10 000 appels d’urgence n’aient pu aboutir. Les conséquences ont été lourdes, puisque quatre décès ont été attribués à cette panne par le ministère de l’intérieur.

3. APRÈS LA PANNE : PLUSIEURS ACTIONS D’ÉVALUATION ET DES PRÉCONISATIONS AYANT ABOUTI À UNE MODIFICATION DU CADRE LÉGISLATIF

La panne du 2 juin 2021 a fait l’objet de plusieurs mesures d’enquête et d’évaluation dont l’audit interne mis en place par Orange ainsi que le rapport de l’Anssi remis le 19 juillet 2021 qui présente les développements les plus exhaustifs sur le sujet. Il aboutit à une série de recommandations visant, d’une part, à adapter le cadre légal, contractuel et technique de la gestion des numéros d’urgence, d’autre part, à se préparer à faire face de façon efficace et rapide à ce type de crises et, enfin, à prévenir de nouvelles pannes analogues.

Sa recommandation « *Clarifier et renforcer les obligations de service public qui s’imposent à l’acheminement des services d’urgence* » s’est déjà partiellement traduite par la modification des dispositions législatives applicables aux opérateurs en matière de numéros d’appels d’urgence. En effet, **l’article 17 de la loi « Matras » du 25 novembre 2021² modifie l’article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE)** afin de réintroduire une obligation de continuité de l’acheminement des communications d’urgence, obligation qui avait été supprimée récemment.

¹ Rapport Anssi/IGA/CGE/CCED/IGAS du 19 juillet 2021.

² Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels dite « loi Matras ».

Cette évolution législative est à mettre en perspective avec les évolutions réglementaires intervenues dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen. Ces deux étapes marquent donc un premier pas dans la mise en œuvre de la recommandation du rapport de l'Anssi.

Toutefois, ces avancées concernent les dispositions générales applicables aux opérateurs de télécommunications, mais ne s'appliquent pas à leurs obligations de service public. En effet, la directive européenne ne considère pas que l'acheminement des communications d'urgence fait partie des obligations du service universel des communications électroniques. Or, la portée d'une obligation générale applicable aux opérateurs est moindre que celle d'une obligation de service public.

L'état actuel du droit, ainsi que la panne massive intervenue sur les réseaux d'Orange, amène donc à s'interroger sur l'avenir du service universel des communications électroniques.

À cet égard, les rapporteurs rappellent que, **depuis la fin de l'année 2020, le Gouvernement n'a toujours pas désigné de nouveau prestataire pour assurer ce service universel**. Ils appellent à la mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure consacrant, *a minima*, une obligation générale de continuité de l'acheminement des communications d'urgence.

4. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION : UN CONTRÔLE ÉTROIT ET UNE MISE EN GARDE

a) Des propositions d'évolution dont le Sénat veillera à la bonne mise en œuvre

La mission de contrôle fait siennes les recommandations issues du rapport de l'Anssi du 19 juillet 2021 qui couvrent l'ensemble du spectre de la panne. Elle constate que la seule recommandation nécessitant une intervention du législateur a été partiellement satisfaite. Le Parlement, et le Sénat en particulier, veillera, comme à son habitude, à ce que le décret d'application prévu soit, d'une part, publié dans des délais raisonnables et, d'autre part, **respecte tant la lettre de la loi que la volonté du législateur**.

Les autres recommandations formulées par le rapport du 19 juillet 2021 portent, elles, sur des actions et des mesures de contrôle des opérateurs qui relèveront du Gouvernement. Certaines d'entre elles nécessiteront des efforts significatifs dont il conviendra d'évaluer la tenue dans le temps. Le Parlement devra donc utiliser l'ensemble de ses propres pouvoirs de contrôle afin d'effectuer des bilans réguliers de la mise en œuvre de ces recommandations.

Parmi ces recommandations se dégagent trois vecteurs d'amélioration incontournables.

Le premier tend à la prévention des pannes et se rattache à la mise en place d'une supervision technique spécifique aux appels d'urgence. Il semble fondamental de développer des solutions technologiques permettant **d'améliorer la fiabilité des transmissions des appels d'urgence**.

Le deuxième concerne le développement de nouvelles possibilités d'informer les populations en cas de panne des numéros d'urgence. Une réflexion pourrait être engagée sur **la mise à profit du système d'alerte et d'information des populations (SAIP)**. À ce titre, les développements du rapport de Jean Pierre Vogel de 2017 sur le volet « mobile » du SAIP appelant à un réexamen de la technologie « *Cell Broadcast* » semblent de nouveau d'actualité¹.

¹ Recommandation n° 4 du rapport n° 595 (2016-2017) de Jean Pierre Vogel sur le SAIP.

Enfin, le dernier vecteur est de prédéfinir les moyens alternatifs permettant aux services de secours d'être contactés en cas de panne des numéros d'appel d'urgence (sms, internet, numéros de contournement...).

b) Une évolution qui doit être confortée : le projet « NexSIS 18-112 »

Alors que la panne du 2 juin dernier a permis de prendre conscience des enjeux vitaux de la transmission des appels d'urgence, les rapporteurs attirent l'attention sur un **autre risque majeur qui concerne le traitement de ces appels d'urgence par les services d'incendie et de secours**.

Ces appels sont traités par des SDIS via des systèmes, les « SGA-SGO »¹, qui leur permettent, en temps réel, d'identifier, de localiser et de mobiliser les moyens humains et matériels dont ils disposent pour répondre à une alerte donnée. **Ces systèmes sont la moelle épinière des SIS et de leur capacité opérationnelle**.

Or, **certains SGA-SGO, devenus particulièrement obsolètes**, ne sont plus mis à jour par leurs éditeurs et certains systèmes anciens ne proposent pas les fonctionnalités récentes telles que la géolocalisation des appels d'urgence.

C'est la raison pour laquelle le projet « NexSIS 18-112 » avait été initié en 2016. Il est porté par l'Agence nationale de la sécurité civile (ANSC) afin d'offrir aux SDIS qui le souhaitent une solution permettant le remplacement de leurs SGA-SGO.

Sept services d'incendie et de secours devaient initialement voir leurs SGA-SGO actuels remplacés par le système NexSIS en 2021, puis quatorze supplémentaires ainsi que la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2022. Cependant, le conseil d'administration de l'ANSC du 7 juillet 2021 a annoncé que le calendrier initial ne pourrait être tenu.

Ce retard fait craindre des pannes lourdes de SGO-SGA obsolètes ne pouvant être remplacés dans les temps. **De telles pannes auraient des conséquences dramatiques dans les départements concernés, sans aucune commune mesure avec la panne des numéros d'appels d'urgence connue le 2 juin dernier**.

Ce retard n'est pas imputable aux équipes de l'ANSC dont il convient de souligner l'excellence du travail et l'exemplarité de l'engagement. Mais elles ne suffisent pas à compenser le manque de moyens affectés par l'État à cette agence que le Sénat n'a cessé de souligner ces derniers mois.

Lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial des crédits du programme « Sécurité civile » **a de nouveau regretté que le plafond d'emplois de l'ANSC ait été maintenu à 12 ETPT**, malgré les demandes de moyens humains supplémentaires formulées par l'agence.

Françoise Dumont, rapporteur pour avis sur les mêmes crédits, a, elle, insisté sur la **faiblesse de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS** qui finance exclusivement l'ANSC à hauteur de 2 millions d'euros au sein du PLF 2022.

Alors que cette dotation avait été créée, en 2016, pour redéployer les économies permises par la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires, l'écart cumulé entre les économies réalisées au titre de la nouvelle PFR et les montants redistribués via la dotation aux investissements structurants n'a cessé de croître et était évalué, en 2020, à plus de 62 millions d'euros. **Un redéploiement complet des économies déjà réalisées via le passage à la nouvelle PFR permettrait donc de couvrir largement les besoins de l'ANSC pour la mise en place du programme NexSIS**.

¹ Systèmes de gestion des alertes – systèmes de gestion opérationnels.

Ainsi, au regard des conséquences de la panne du 2 juin dernier, du caractère vital du programme NexSIS, du retard déjà enregistré pour son déploiement, des engagements financiers significatifs portés par les SIS et de la baisse récurrente de la dotation aux investissements structurants des SDIS qui assure le financement de ce programme, **les rapporteurs réitèrent le souhait d'un effort financier conséquent de l'État pour le financement de l'ANSC.**

POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'évaluation de la gestion de la crise par l'opérateur Orange de la panne du 2 juin et de ses conséquences sur l'accès aux services d'urgence, rendu le 19 juillet 2021, à la demande du premier ministre, par l'Anssi, en lien avec l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), le CCED et le Conseil général de l'économie (CGE)
- Rapport d'information n° 658 (2020-2021) de Jean Pierre Vogel, NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS, dont l'intérêt sur le plan économique et opérationnel doit être garanti
- Rapport n° 786 (2020-2021) fait par Françoise Dumont, Loïc Hervé et Patrick Kanner au nom de la commission des lois sur la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels
- Rapport général n° 163 (2021-2022) du 18 novembre 2021, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances 2022, Annexe n° 29b sur le programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurité » du rapporteur spécial Jean Pierre Vogel
- Avis n° 167 (2021-2022) de Louis-Jean de Nicolay et Jean-Michel Houllégatte, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 18 novembre 2021, sur les crédits consacrés à la politique des territoires du projet de loi de finances pour 2022
- Rapport d'information n° 202 (2021-2022) du 24 novembre 2021 de Serge Babary, Anne-Catherine Loisier et Franck Montaugé, fait au nom de la commission des affaires économiques, relatif à l'examen des crédits dédiés au numérique et aux télécommunications de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2022
- Rapport d'information n° 195 (2021-2022) du 24 novembre 2021 de Françoise Dumont, fait au nom de la commission des lois, sur les crédits du programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », inscrits au projet de loi de finances pour 2022