



Les télécommunications d'urgence pour les citoyens européens

Situation, défis et propositions

par Olivier PAUL-MORANDINI,

Fondateur-Président, European Emergency Number Association, e-mail: info@eena.org

Résumé

Les Télécommunications d'Urgence couvrent les communications des citoyens avec les autorités, les communications entre autorités, les alertes des autorités aux citoyens et les communications entre citoyens touchés en cas d'urgence ou de catastrophe. Le présent article est un court résumé de la situation existante dans tous ces domaines du point de vue du citoyen ; il contient aussi des propositions d'actions en vue des développements en la matière. Une version anglaise et abrégée de cet article a été publiée dans le numéro d'août 2005 du European Journal of Navigation (www.gitc.nl)

Introduction

La communication nécessitée par l'urgence, la crise, la catastrophe est présente tout au long de l'histoire de l'humanité. Selon Eschyle, au 12^e siècle AC, la cité d'Argos fut prévenue de la victoire des Grecs sur les Troyens par des signaux de fumée transmis de sommets en sommets à travers les montagnes. En 490 AC, c'est à la course qu'on vient annoncer aux Athéniens la victoire contre les Perses à Marathon. Pendant des siècles, c'est le tocsin qui a averti les habitants de nos villes et campagnes du danger qui se présentait.

De nos jours, quelques minutes sont suffisantes pour apporter sur l'écran de notre téléviseur images et commentaires à propos d'une catastrophe importante qui vient de survenir quelque part dans le monde. Et même dans les cas d'urgence personnelle (accidents, incendie, violence physique, etc.) nous pouvons atteindre très rapidement les services d'urgence pour obtenir de l'aide. Cependant, ce caractère instantané de la transmission d'informations à propos d'événements très éloignés ne doit pas nous abuser. Les télécommunications d'urgence ont encore de grands défis à relever pour que, dans chaque situation critique, les citoyens concernés puissent recevoir, dans les meilleurs délais, l'aide la plus appropriée.

Définitions. Si nous essayons de définir les termes employés, notons que les Nations Unies définissent «l'urgence» comme un événement brusque et généralement imprévu qui requiert des mesures immédiates pour minimiser ses conséquences néfastes (NU-DHA, 1992). Logiquement, le terme «télécommunications d'urgence» devrait donc concerner les télécommunications nécessaires pour répondre aux urgences. Cependant, l'Union Internationale des Télécommunications ne qualifie « d'urgence » que les télécommunications concernant des catastrophes majeures (ITU, 2005). Plus récemment encore, le groupe EMTEL d'ETSI a établi une nouvelle définition, plus générale, et basée sur de précédentes propositions de la Commission Européenne (ETSI-EMTEL, 2004 et Alevantis, 2001, 2002). Définition qui a aussi été approuvée par les 8^e et 9^e réunions du Global Standards Collaboration (GSC, 2003,2004). Suivant cette définition ; la « (télé)communication d'urgence » s'appliquera à chacun des intervenants dans (Figure 1) :

- Les (télé)communications des citoyens vers les autorités et / ou les organisations fournissant des services d'urgence ;
- Les (télé)communications entre de telles autorités et / ou organisations ;

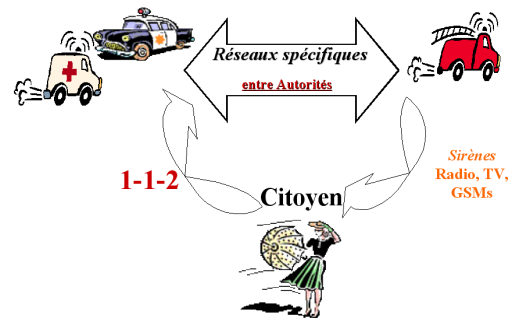
EENA asbl est une association sans but lucratif

Avenue Louise, 262, B-1050 Brussels / Belgium

Fax : + 32 (0)2 534 9789, e-mail : info@eena.org, web : www.eena.org

- Les (télé)communications de telles autorités et /ou organisations vers les citoyens ; et
- Les (télé)communications entre citoyens touchés.

Figure 1: Télécommunications d'Urgence



Cet article couvre bien les défis liés à tous les aspects des télécommunications d'urgence observées du point de vue du citoyen ; il contient aussi des propositions d'actions nécessaires pour une amélioration dans ce domaine.

❑ **Citoyens communiquant avec les services d'urgence.**

Situation existante. Les milliers de centres d'appels d'urgence dans l'Union Européenne (ou PSAPs de l'anglais Public Safety Answering Points) reçoivent chaque année quelques 200 millions d'appels de la part de citoyens en détresse (CGALIES, 2002). Cette estimation recoupe tout à fait les statistiques sur les principales causes, en Europe, de maladie et de mortalité (WHO, 2000) et qui reprennent : les accidents cardiovasculaires, les apoplexies, les accidents de la route, les suicides, les noyades, la violence entre personnes, les incendies, les chutes et les empoisonnements. Dans tous ces cas, le simple délai d'intervention d'une ambulance peut éviter une issue fatale ou un lourd handicap pour la victime secourue.

En ce qui concerne les incendies, on admet qu'une intervention rapide pourrait réduire sensiblement leur coût estimé à 1% du PIB de l'Union européenne (WFSC, 2004). Et bien que, dans l'Union élargie, on ne dispose pas de statistiques concernant les actes criminels sur les biens ou les personnes, ou sur les activités terroristes, l'ensemble des médias tend à considérer de tels événements comme une des causes principales de l'augmentation du sentiment d'insécurité parmi les Européens – et spécialement chez ceux qui se déplacent souvent. Ceci est très important, parce qu'il faut savoir que chaque année plus de 100 millions d'Européens se déplacent à l'intérieur des frontières de l'Union en tant que touristes, travailleurs ou simplement transfrontaliers. Sur une période de 5 ans, ce sont plus de 300 millions de citoyens (les 2/3 de la population de l'Union) qui peuvent se trouver à l'extérieur de leurs frontières nationales et dans la nécessité de faire appel à un service d'urgence ! (Räddningsverkets, 2002).

En réponse aux appels d'urgence, les PSAPs dépêchent sur place ambulances, équipes de pompiers ou de policiers. Toutefois, seulement 40 % des appels sont de réels appels d'urgence nécessitant une réaction. Les 60 % restants sont des demandes d'information, des manipulations destinées uniquement à tester l'appareil, des appels provenant d'enfants qui jouent, etc. La moitié des appels « réels » provient de téléphones mobiles (bien que dans certains pays cette proportion soit bien plus importante). Mais pour 15% de ces appels « mobiles », l'intervention des services d'urgence est rendue difficile (ou quelquefois impossible) parce qu'ils manquent partiellement (8,75%) ou totalement (6,25%) d'informations sur la localisation de l'appelant (CGALIES, 2002). Une estimation confirme même que la mise en œuvre de l'information sur la localisation de l'appelant pourrait sauver en Europe 5000 vies supplémentaires chaque année et épargner plus ou moins 5 milliards d'euros aux services d'urgence (Nuttall, 2003).

Le pourcentage d'appels d'urgence qui ne débouche sur aucune aide peut être beaucoup plus important s'il se présente un problème de « langue ». Une évaluation du service 112 menée au Portugal dans le contexte de la préparation du championnat de football «Euro 2004», a montré que 20% des appels en français et 29% des appels en anglais n'ont pas reçu d'aide du tout ! (DECO, 2004) Et des appels en espagnol ou en portugais, 15% non plus n'ont pas été secourus. Ces chiffres recourent d'ailleurs ceux de CGALIES cités plus haut.

Dans l'Union Européenne, le numéro d'appel d'urgence unique est le 112. Il fût établi en 1991 par une décision du Conseil et aujourd'hui, l'article 26 de la directive sur le Service Universel oblige les États Membres à veiller à ce que :

- en dehors de tout autre numéro national d'appel d'urgence spécifié par les autorités réglementaires nationales, tous les utilisateurs finaux (le Citoyen) des services téléphoniques accessibles au public, y compris les utilisateurs des postes téléphoniques payants publics, puissent appeler gratuitement les services d'urgence en formant le "112", numéro d'appel d'urgence unique européen.
- les appels dirigés vers le numéro d'appel d'urgence unique européen "112" reçoivent une réponse appropriée et soient acheminés jusqu'à leurs destinataires de la façon la mieux adaptée à l'organisation nationale des systèmes d'urgence, compte tenu des possibilités technologiques offertes par les réseaux.
- les entreprises qui exploitent des réseaux téléphoniques publics mettent, dans la mesure où cela est techniquement faisable, les informations relatives à la localisation de l'appelant à la disposition des autorités intervenant en cas d'urgence, pour tous les appels destinés au numéro d'appel d'urgence unique européen "112".
- les citoyens soient correctement informés de l'existence et de l'utilisation du numéro d'appel d'urgence unique européen "112".

L'article 7 de cette même Directive enjoint aussi aux États membres de prendre les mesures particulières qui permettront aux utilisateurs finaux handicapés d'accéder aux services téléphoniques publics, y compris aux services d'urgence, ... d'une manière abordable et équivalente à celle dont bénéficient les autres utilisateurs finaux.

L'information disponible (UE, EENA) montre que la mise en œuvre du 112 dans l'Union est encore tout à fait erratique. Le plus inquiétant, c'est le fait que le 112 est toujours ignoré de la majorité des Européens – seul un citoyen sur 5 composerait ce numéro en cas d'urgence dans un autre pays de l'Union européenne (Figure 2). La situation est

préoccupante pour l'Allemagne et la Grande-Bretagne dont les ressortissants représentent respectivement 40% et 20% des touristes de l'Union - suivent la France, les Pays-Bas, l'Italie et les pays scandinaves (Schmidt, 2002).

La réponse et le traitement des appels d'urgence demeurent hautement

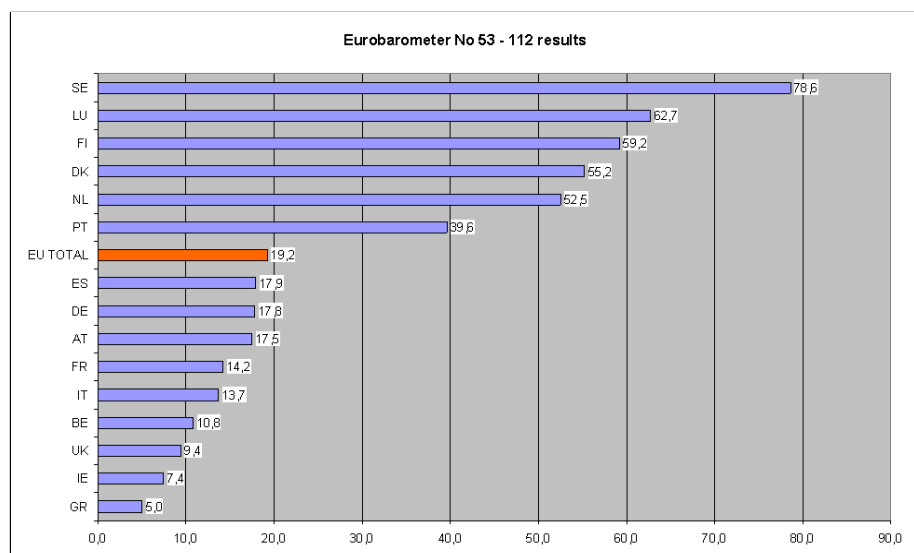


Figure 2: Connaissance du 112 auprès des citoyens européens (site CE)

problématiques dans plusieurs Etats membres car sa mise en œuvre n'a pas été assurée sur base de standards communément acceptés. Si dans certains pays les réponses aux appels 112 se font dans plusieurs langues, dans d'autres, par contre, elles ne se font que dans la langue nationale. Dans certains pays, les appels d'urgence sont traités par des centres d'appel 112 multidisciplinaires. Dans d'autres, les appels sont déviés sur la centrale d'un des services d'urgence qui n'est pas toujours en mesure de les retransférer aux services les mieux indiqués pour traiter le cas qui se présente (UE, EENA sites). Enfin, les informations sur la localisation des appelants (et particulièrement via un téléphone mobile) ne sont disponibles que dans un nombre restreint de régions. Les citoyens n'ont pas de raison de se réjouir quand ils apprennent que très peu de pays ont établi une législation visant à respecter un temps minimal d'intervention pour les urgences, et que, seul le Portugal a mené une enquête destinée à évaluer la qualité de sa chaîne de services 112 (DECO, 2004).

Les 6 améliorations nécessaires

1. Assurer la notoriété du numéro 112

Les Etats membres doivent lancer des campagnes destinées à favoriser la connaissance du 112 au sein de leurs ressortissants et à généraliser une bonne utilisation des services d'urgence. Malheureusement, et bien que cela soit une obligation légale, certains pays, qui travaillent toujours avec des numéros d'urgence différents, hésitent à encourager l'emploi du 112 craignant que tous les appels d'urgence ne soient dirigés vers les centres 112 (qui sont souvent limités). Mais une meilleure information du public aurait au moins l'avantage de réduire les « faux » appels vers les PSAPs.

2. Garantir la couverture des réseaux téléphoniques

Les Etats membres doivent aussi s'assurer que tout leur territoire soit bien couvert par des opérateurs fixes ou mobiles. Plusieurs d'entre eux justifient leur décision de réduire le nombre de cabines téléphoniques par la grande pénétration de la téléphonie mobile. Or, il reste des régions éloignées qui sont mal (voir pas du tout) couvertes par les opérateurs mobiles et le risque existe, alors, de voir la personne en détresse se trouver devant un message « réseau non accessible » quand elle réclame le service 112.

3. Transférer les appels 112 dans des systèmes intégrés

D'un autre côté, les services d'urgence devraient assurer le traitement de tous les appels 112 entrants via un système frontal commun. Deux types de systèmes frontaux ont été mis en œuvre dans l'Union. Dans l'un, des centres indépendants gérés par un opérateur de télécommunications (comme dans le Royaume-Uni et en Irlande) transfèrent les appels d'urgence vers les PSAPs du ou des service(s) appropriés. Dans l'autre, l'appel est traité soit par un centre commun de coordination regroupant les représentants de tous les services d'urgence, soit par des services d'urgence indépendants et « spécialisés » (comme en Suède, au Danemark et en Espagne). Bien sûr, on peut toujours garder des numéros d'appel d'urgence séparés en s'assurant qu'un des PSAPs concerné agira comme système frontal 112, mais l'expérience a montré qu'une telle solution crée plus de problèmes qu'elle n'en résout (tension entre services, mauvaise allocation des ressources, incompatibilité des technologies, etc.).

4. Répondre à des critères de qualité

Les services d'urgence devraient aussi garantir que l'appel 112 reçoive une réponse **appropriée** et soit traité correctement. Ceci nécessite d'abord un **support multilingue**. Répondre aux appels en plusieurs langues ne veut pas nécessairement dire opérateurs multilingues. En France, par exemple, les opérateurs peuvent établir «une conférence à trois», entre l'appelant et un interprète de garde, accessible via un téléphone mobile (FNTU site). La mise en œuvre d'un support multilingue est plus une affaire de volonté politique que de technologie moderne (même si celle-ci peut être d'un grand secours).

Le traitement approprié des appels doit aussi inclure l'utilisation de **protocoles standardisés** de communication verbale. L'évaluation portugaise montre clairement que les opérateurs peuvent très bien ne suivre aucun protocole lors du traitement des appels. Il arrivait même qu'ils raccrochent avant d'obtenir les noms et adresses exacts des appelants ! Un atelier de travail sur la façon la plus efficace de traiter l'appel d'urgence a été tenu en Suède en 2002 (Räddningsverkets, 2002). Il a constaté que les exigences dans la formation des opérateurs 112 étaient très différentes d'un pays à l'autre (la Finlande, le meilleur exemple, consacre 57 semaines de formation avant qu'un opérateur soit vraiment opérationnel). Ici aussi, le problème est clairement une question de volonté politique.

L'amélioration de la qualité de la chaîne 112 passe aussi par la standardisation du **temps minimal de réponse et d'intervention**. Aujourd'hui seuls le Royaume Uni et les Pays-Bas pratiquent cette notion de temps minimal (différent pour zones urbaines et zones rurales). L'établissement d'une norme européenne dans ce domaine aurait certainement une influence positive sur les coûts de fonctionnement à long terme des services d'urgence, justifiant ainsi les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre.

5. Mettre en œuvre la localisation de l'appelant

Les Etats membres doivent aussi implémenter la localisation de l'appelant. Le problème n'est pas simple même si c'est bien une obligation légale. Technologie existante trop ancienne, incompatibilité entre ce qui existe et ce qui devrait être ajouté (p.ex. SIG, techniques de localisation), c'est plutôt l'infrastructure des services d'urgence qui semble être en cause – plus que la capacité des opérateurs à transmettre les données de la localisation. En 2002, la Commission Européenne a de nouveau chargé ETSI de développer une interface commune entre opérateurs et services d'urgence dans le but de faciliter la transmission de ces données, mais le travail n'est pas encore complètement achevé.

6. Evaluer toute la chaîne des services 112

Enfin, il faudrait lancer à l'échelle européenne l'implémentation des critères de qualité globale et l'évaluation de toute la chaîne des services liés au 112. À ce jour seul le Portugal a mené une telle évaluation. Nous croyons que la qualité de cette chaîne ne s'améliorera vraiment que si la Commission lance, à travers toute l'Union, des évaluations périodiques réalisées par des organismes indépendants. Devront être pris en compte les besoins particuliers des malvoyants et des malentendants, ainsi que le fait que de plus en plus de personnes accèdent aux PSAPs via Internet (VoIP).

De tout ce qui précède, il est assez évident que l'amélioration de toute la chaîne 112 reste un problème complexe et qui nécessite l'engagement de nombreux acteurs, et spécialement des autorités politiques. Et même si elle joue un rôle important, la technologie ne semble pas être la principale difficulté. Dans ce contexte, la Commission

Européenne a un rôle décisif à jouer, obligeant les Etats à mettre en œuvre la législation en vigueur. Ne pas réussir à améliorer la qualité actuelle du 112 voudrait dire en effet que l'établissement du 112 réduit le niveau de sécurité du citoyen. Un bel exemple est l'initiative « e-call » qui vise à faire équiper, pour 2009 au plus tard, toutes les nouvelles voitures dans l'Union, d'un dispositif permettant l'appel automatique au 112 en cas d'accident (IP/134, 2005). L'achat d'un tel gadget n'augmentera pas nécessairement les chances de survie en cas d'accident ; si le PSAP concerné n'est pas en mesure de traiter cet appel automatique, la victime attendra en vain du secours.

□

Comment utiliser le 112 <i>Ce que chaque citoyen doit savoir</i>	
Quand faut-il appeler le 112 ?	<p>Appelez le seulement dans le cas des urgences avec risque de vie humaine comme:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Problèmes médicaux sérieux (personne inconsciente, blessures importantes, douleur à la poitrine, crise, hémorragie) ➤ Tout type d'incendie (maison, voiture, entreprise) ➤ Situations avec menaces de vie (crimes, bagarres, personnes avec des armes, braquage en cours, etc.) <p>N'appellez pas le 112:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pour tester votre mobilophone - il est possible que vous bloquiez un appel pour une vraie urgence avec risque de vie humaine ➤ Pour plaisanter avec les opérateurs ou juste pour raccrocher - respectez les opérateurs qui travaillent sous stress pour aider à sauver des vies, ne bloquez pas des appels pour des urgences réelles en monopolisant les lignes ➤ Pour des urgences sans risque de vie humaine comme par exemple des dommages sur des propriétés, cambriolage des voitures, vol des biens, vandalisme - surtout si le suspect est parti - véhicules bloquant le chemin. Appelez directement la police locale. ➤ Néanmoins - en cas de doute, formez le 112. Vous pouvez sauver la vie de quelqu'un!
Rester calme	Restez en sécurité - évitez le suraccident.
Que dire ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Où est demandée l'aide (endroit) ➤ Votre nom et votre numéro de téléphone ➤ Que s'est-il passé (nature de l'urgence) et si cette situation perdure toujours ➤ Qui a besoin de l'aide ou est impliqué et combien (victimes, suspects, etc.) ➤ La cause probable de l'urgence et les obstacles à l'arrivée des services d'urgence ➤ Y-a-t-il des armes impliquées? (couteaux, armes à feu, armes automatiques)
Rester calme	<p>Attendez des instructions. Et suivez-les attentivement - votre aide peut faire la différence entre la vie, la mort ou une blessure grave</p> <p>Ne raccrochez pas jusqu'à ce que l'opérateur ne vous le dise !</p>
Être préparé	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sachez lancer un appel au 112 - observez et exercez-vous mentalement ➤ Formez-vous dans votre société ou au sein de votre communauté en tant que secouriste ou en tant que premier intervenant - vous serez capable de vous aider vous-même et d'aider votre entourage ➤ Et rappelez-vous : la prévention est toujours meilleure et plus efficace. ➤ Communiquez des problèmes avec l'utilisation du 112 à http://www.eena.org

▪ Communications entre les services d'urgence

Presque chaque appel faisant suite aux accidents quotidiens nécessite l'intervention de deux ou même de trois services d'urgence. Les ambulances, bien sûr, la police (enquête, régulation du trafic), les pompiers (dégagement des victimes si ce n'est incendie). Pour réussir l'intervention, il faut que la communication circule entre tous les services concernés. Cet impératif est encore plus grand dans le cas de catastrophes majeures (par la gravité ou par l'étendue) qui nécessitent l'intervention de services dépendant de différents niveaux d'autorités, et même l'intervention d'équipes multinationales et multidisciplinaires.

Quels sont les obstacles que rencontre cette collaboration primordiale?

Il est bien connu aujourd'hui, qu'en cas d'opération commune sur une grande échelle, suite à des accidents ou des catastrophes vraiment importants, l'intercommunication entre les services d'urgence de la plupart des États membres (en fait, de tous les États dans le monde) serait impossible. Les principales raisons en seraient l'usage de vieux systèmes radios travaillant sur des ondes différentes, les difficultés de communication entre les systèmes digitaux relativement récents TETRA, TETRAPOL, GSM-BOS, etc., ainsi que le manque des protocoles et des conventions communs au niveau européen pour ce qui est des communications entre services d'urgence (sites TETRA, TETRAPOL, GSM-BOS).

Sans être du tout spécialiste dans ce domaine, nous notons cependant que les documents publiquement accessibles et relatifs aux enseignements à tirer des attentats du 11 septembre 2001, soulignent clairement que les retards constatés dans l'intervention des services d'urgence étaient dus aussi bien aux manquements des systèmes de communications qu'aux limites technologiques. Les mêmes documents indiquent aussi que si ces services d'urgence veulent faire face efficacement, dans le futur, à de tels événements, des améliorations sensibles doivent être apportées au niveau télécommunications et capacités technologiques (McKinsey, 2002), (9/11 Commission, 2004). Dans l'Union Européenne, quel scénario peut-on imaginer face à un tel événement? Quelle serait l'efficacité des unités de protection civile intervenant ensemble sur le lieu d'une catastrophe importante à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union dans le contexte du mécanisme communautaire de protection civile qui sera renforcé prochainement (site de la CE) ?

Telecommunications d'urgence et radioamateurs

Une composante importante à ne pas oublier

Selon l'Union Internationale des Radioamateurs (IARU)¹ l'assistance en cas d'urgence et catastrophes est une longue tradition dans le contexte des radiomateurs. Pendant les dernières années, l'importance de cette activité a augmenté et constitue aujourd'hui un argument majeur pour la conservation des bandes des radioamateurs et la protection de cette ressource hors valeur contre l'interférence possible par des nouvelles technologies. Dans quelques pays, le rôle des radiomateurs en cas d'urgence ou de catastrophe est bien établi et organisé même institutionnalisé. Néanmoins, dans beaucoup de pays, les radioamateurs ne peuvent fournir ce service public important que d'une façon improvisée si et quand une désastre frappe, et ceci peut influencer sérieusement l'efficacité d'action des radioamateurs.

Les radioamateurs ont apporté leur contribution pendant des années dans des situations couvrant toutes les composantes des télécommunications d'urgence mentionnées dans l'article de base². Ils ont demandé de l'assistance lors d'accidents dans des régions éloignées ou isolées. Ils ont facilité la communication entre les services d'urgence dans des régions totalement détruites par des catastrophes majeures³. Ils ont aidé à transférer le message des autorités dans des régions isolées ou éloignées et finalement ils ont permis à des familles de ces régions de s'informer du bien-être de leurs proches et de leurs amis. En utilisant de l'équipement classique ou satellitaire, les radioamateurs ont prouvé qu'ils sont indispensables lors des situations d'urgence ou de catastrophes.

¹ Voir <http://www.iaru.org/index.html>

² Voir <http://www.rsgb.org.uk/emergency/newsboard.htm>

³ Voir <http://www.aricc.org/>

Comment l'Union tente-t-elle de lever ces obstacles ?

Heureusement, l'Union a pris des décisions dans ce domaine, même si ce fût avec un retard considérable¹. En 2001, la décision du Conseil établissant les Mécanismes communautaire de protection civile, prévoyait (article 4b) que la Commission «met en place et gère un système commun de communication et d'information d'urgence, qui soit fiable et qui permette la communication et l'échange d'informations entre le centre de suivi et d'information et les points de contact désignés à cet effet par les États membres» (2001/792/EC). Début 2005, ce système appelé CECIS était partiellement opérationnel. Parallèlement, un rapport rédigé par un groupe de personnalités dans le domaine de la recherche de sécurité, et publié en 2003 par la Commission, reconnaissait le fait qu'un programme européen de la recherche de la sécurité (ESRP) devrait se focaliser, entre autres, sur «l'interopérabilité et la connectivité en tant qu'éléments clés de la coopération transfrontalière et interservices » (EC-Security, 2003). Dans ce contexte, l'Union a lancé un tel programme (ESRP), avec comme principale priorité l'interopérabilité des systèmes de contrôle et de communication. Toutefois, les services d'urgence n'ont pas encore pu s'organiser entre eux au niveau européen de façon à parler d'une seule voix et établir la liste de leurs besoins actuels et futurs dans le domaine des télécommunications d'urgence. Un groupe non officiel d'Officiers de Communication des organismes publics a essayé d'établir un point de vue et une procédure communs mais apparemment sans succès (ETSI,2005) (Ries,2005).

Cette absence d'approche commune de la part des utilisateurs professionnels empêche la finalisation de plusieurs projets en cours ayant pour but l'édification de l'environnement des télécommunications d'urgence de demain². Cependant, comme les industries nationales persistent à vouloir fixer leur propre agenda dans ce domaine sans y parvenir au niveau européen, les services d'urgence n'ont pas encore migré vers la Société de l'Information. En outre, plusieurs questions importantes concernant l'efficacité de la coordination des services d'urgence sur base des systèmes de télécommunication interopérables se situent au-delà des compétences d'organismes de standardisation ou autres fora technologiques. Ces derniers incluent entre autres l'utilisation de protocoles et conventions de communication verbaux ou non-verbaux, la mise en œuvre de critères de qualité pour les services fournis et l'obligation de se soumettre périodiquement à des évaluations menées par des organismes indépendants.

¹ Le Conseil a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'utiliser les banques de données [1987] et les systèmes de télécommunications avancées [1989, 1990], y compris les moyens aérospatiaux [1990-1991]. En 1990, la Commission avait achevé une étude évaluant les moyens et besoins d'un système informatisé pilote d'information pour la protection civile. Le Conseil a également considéré souhaitable un système qui permette d'utiliser plus efficacement les informations existantes et qui améliore la coopération technique entre les équipes de secours intervenant en cas d'urgence hors de leurs pays ou régions [1990-1991]. En 1994, le Conseil a considéré que l'expérience acquise dans la transmission des données entre les États membres avait démontré qu'il convenait d'établir un comité d'utilisateurs, dans le cadre des dispositions relatives au réseau permanent des correspondants nationaux, afin d'orienter toute nouvelle initiative dans ce domaine [1994]. Résolutions du Conseil en matière de protection civile - Evolution depuis leur adoption, Document de travail des Services de la Commission, SEC(2000)136 du 24.01.2000 (EC site).

² Voir par exemple le projet MESA à <http://www.projectmesa.org/>

□ Les autorités communiquant avec le citoyen

Dans le cas d'une catastrophe imminente (p.ex. approche d'un nuage chimique ou nucléaire, menace d'attaque terroriste, prévision de conditions météo extrêmes, etc.), les autorités doivent alerter rapidement un grand nombre de citoyens, éventuellement les guider vers des endroits ou des abris sûrs jusqu'à ce que le danger soit écarté. Une série de conférences internationales sur les systèmes d'alarme (EWC 98, 1998 ; EWC II, 2003) ont confirmé qu'une alerte préventive efficace dépend, de la part des acteurs concernés, d'une étroite collaboration entre les différents secteurs et les différentes disciplines. Depuis 1998 le monde a été frappé de plusieurs catastrophes majeures et beaucoup de personnes ont perdu la vie suite à un manque d'efficacité des systèmes d'alerte.

Les pratiques et les systèmes d'alerte des populations diffèrent dans les pays de l'Union. Les sirènes et autres signaux sonores sont employés dans plusieurs cas (sécurité sur le lieu de travail, industries chimiques ou centrales nucléaires, en temps de guerre, lors d'une rupture de barrage, etc.), mais sans être standardisés ni harmonisés (pas plus que leurs conditions de tests). Si beaucoup d'expériences de nouveaux systèmes ont été faites (sirènes intelligentes, téléphones mobiles, autoradios avec RDS), aucune solution générale n'a été instaurée, ni même proposée.

Et pourtant, les citoyens de l'Union sont fortement concernés par ces questions d'alerte préventive et d'alarme. Suivant la Commission (Eurobaromètre 51.1p 1999), un important pourcentage de citoyens (65,2%) se sent en danger dès qu'il se trouve dans un autre pays de l'Union, et ce pour différentes raisons : méconnaissance des risques propres à ce pays, méconnaissance de la langue, impression que les services d'urgence sont moins bien organisés, signalisation et instructions différentes. Il est évident que des dispositifs d'alerte des populations sont nécessaires pour les non-résidents dans la plupart des cas d'accidents ou de catastrophes potentiels. Une telle alerte peut concerner des accidents dans une zone frontalière ou les non-résidents dans des régions touristiques. Les risques potentiels incluent des installations nucléaires, des industries chimiques (Seveso et non-Seveso), les transports de marchandises dangereuses (par routes, bateaux, voies ferrées, pipelines), les barrages, les endroits souffrant des avalanches, des glissements de terrain, des inondations, des conditions météo extrêmes, des éruptions de volcans, mais aussi des hôtels et autres endroits publics (risques d'incendie ou d'attaque terroriste). Avec des millions de touristes européens visitant chaque année des régions à haut risque, ce problème ne concerne pas seulement les pays membres de l'Union mais tous ceux qui reçoivent un grand nombre de ces touristes.

L'Union Européenne a pris conscience de ce problème, mais sans prendre des actions concrètes. Il a été largement discuté dans le contexte du programme d'action de la Protection Civile et tout spécialement lors d'un atelier, organisé en 2000 par le Ministère finlandais de l'Intérieur, sur les aspects technologiques des systèmes d'alerte modernes (EC site). Un projet majeur intitulé « De l'urgence à la crise » a aussi évoqué ce problème. La conclusion principale de ces travaux était que le signal d'alerte ne devait pas être lié au type d'urgence (nucléaire, chimique, etc.) mais bien à **l'attitude à adopter** par la population (« aller à l'intérieur et y rester », « évacuer les espaces fermés », par exemple). Autre conclusion : l'alerte devrait être donnée via des vecteurs multiples (Hörmann 2000), à savoir des signaux sonores et des réseaux modernes de télécommunications (téléphones mobiles, pager, RDS, radio et télévision digitales, etc.) ; une attention particulière doit aussi être prêtée aux personnes handicapées. Quant aux informations supplémentaires à transmettre au public, elles devraient être diffusées soit via des canaux classiques (radio, télévision) soit par des réseaux modernes (internet, téléphones mobiles, etc.).

D'autre part, plusieurs actes législatifs de l'UE prévoient des obligations d'alarme et d'alerte. Malheureusement, ces actes concernent différentes aires de responsabilité politique, et par conséquent leur mise en œuvre n'est pas coordonnée.

- La directive 92/58/CEE concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail s'applique dans les lieux de travail (et s'inscrit dans le cadre de la politique de l'Emploi et des Affaires Sociales). Dans son Annexe VII elle prévoit un signal acoustique continu pour l'évacuation³. Elle prévoit aussi dans son Annexe I des contrôles réguliers des appareils de signalisation. Étant donné que le lieu de divertissement des uns est le lieu de travail des autres, cette directive pourrait s'appliquer en général pour l'alerte des personnes dans des lieux publics.
- Dans un autre contexte, la directive Seveso II 96/82/CE, qui s'applique à un sous-ensemble des industries chimiques (au sein de la politique de l'Environnement), prévoit l'inclusion de l'organisation des alertes et des interventions autour des installations dites Seveso (Annexe II). Elle prévoit aussi que les plans d'urgence devraient inclure des arrangements pour l'alerte des populations ainsi que pour la diffusion auprès du public des informations spécifiques concernant l'accident et le comportement à adopter (Annexe IV).
- Dans un autre domaine, la directive 89/618/Euratom, adoptée après la catastrophe nucléaire de Chernobyl, prévoit l'information du public en cas d'urgences radiologiques. Cette directive, qui s'applique à tous les types d'installation ou de transport nucléaire (et s'inscrit dans la politique de l'Énergie), prévoit l'information sur les mesures d'urgence envisagées pour alerter, protéger et assister le public en général en cas d'urgence radiologique (Annexe I).
- Finalement, la directive 2002/20/CE qui couvre l'attribution des licences pour l'opération de tout type de réseau et de service électronique prévoit que les États membres peuvent établir des conditions spécifiques pour les opérateurs concernant l'utilisation des réseaux «en cas de catastrophe majeure afin d'assurer la communication entre les services d'urgence, les autorités et les services de radiodiffusion auprès du public». Une décision spéciale (676/2002/EC) couvre les sujets concernant l'allocation du radiospectre (ces deux actes appartiennent à la politique de la Société de l'Information).

Disposant dès lors d'une base légale solide, l'Union pourrait **aisément** prendre une initiative européenne en la matière. Celle-ci établirait l'obligation juridique d'alerter et d'informer les citoyens en cas de catastrophe imminente, par tous les moyens de télécommunication disponibles (radio, TV, GSM, sirène, etc.) et dans leur propre langue. L'information dans ce contexte couvrirait aussi les instructions sur le comportement attendu dans tous les cas de catastrophes majeures (nucléaires, chimiques, naturelles, actes terroristes, ...) et même l'obligation d'assurer une formation (simple et complète) bien avant la catastrophe. Finalement, l'initiative devrait assurer l'implémentation des critères de qualité pour le service fourni.

Une justification supplémentaire pour une telle initiative pourrait être la perception grandissante de la menace terroriste, les risques naturels de la région Européenne (inondations, tempêtes, avalanches, etc.), le nombre des citoyens de l'UE qui se déplacent en se sentant dépourvus de sécurité, le besoin de rapprochement des législations et les conclusions de plusieurs projets financés par le budget Communautaire

³ Néanmoins, ceci est en contradiction avec la norme ISO 8201 (Acoustique -- Signal sonore d'évacuation d'urgence) qui prévoit un signal à trois pulsations sonores suivies d'une phase de silence.

dans les domaines de la Protection Civile, la Recherche, la Société de l'Information etc. L'initiative pourrait avoir comme objectif l'utilisation généralisée des deux signaux acoustiques existants (un pour l'évacuation, un pour le confinement), le test des systèmes d'alerte dans toute l'UE le même jour (p. ex. le 11 février qui s'associe avec le numéro d'appel d'urgence unique Européen, le 112), l'implémentation des capacités multilingues dans des systèmes de diffusion spéciaux (radios RDS et digitales, TV digitales, messages SMS sur cellules entières), l'utilisation coordonnée des réseaux de communication pour l'alerte des personnes handicapées et l'information supplémentaire des populations concernées. Elle pourrait aussi prévoir des mesures spécifiques pour les touristes et autres non-résidents ainsi que la collaboration des radiodiffuseurs et des ONG (environnementaux, secours, médicaux, etc.) qui jouent un rôle clé dans l'alerte et l'information du public. L'initiative devrait être évaluée périodiquement afin de prendre des actions supplémentaires au niveau de l'Union.

Mais le lancement d'une telle initiative veut dire que plusieurs services de la Commission doivent se coordonner et penser d'une façon créative en ayant comme priorité le service des citoyens. Peut être ceci est plus facile à dire qu'à faire – mais les retombées politiques d'une telle action seraient certainement très importantes pour le collège des Commissaires.

□ **La communication entre les citoyens affectés**

Que ce soit dans des cas d'urgence personnelle ou de grande catastrophe, le citoyen s'attend surtout à ce que lui soit offerte la possibilité de communiquer avec les siens, soit pour leur donner des nouvelles, soit pour en demander. Toutefois, la disponibilité et les capacités des réseaux ont montré dans bien des cas, beaucoup de défaillances dans l'établissement de tels contacts. Par contre, des numéros de téléphone spéciaux peuvent être créés pour relayer l'information grâce à l'accès à des fichiers centraux reprenant les noms de victimes et / ou des survivants. D'autres initiatives peuvent aussi viser à l'information et à la formation des citoyens (et tout spécialement des plus jeunes⁴) quant au comportement à adopter face à de tels évènements.

Conclusions et propositions

Les télécommunications d'urgence concernent avant tout la sécurité du citoyen. Cela signifie que tous les efforts en cours visant à une plus grande harmonisation au niveau européen doivent être encouragés et poursuivis. Toutefois, il faudra un engagement politique fort pour apporter les améliorations nécessaires dans ce domaine.

- Assurer des télécommunications d'urgence meilleures et plus fiables au sein de l'Union Européenne signifie la définition d'exigences et de protocoles qui doit être prise en charge officiellement par des groupes spécifiquement mandatés par les gouvernements. A notre opinion, ceci requiert l'établissement de nouvelles structures et de procédures au niveau tant national qu'Européen. Le Conseil Européen devrait-il considérer des sessions spéciales en la matière ? Des comités spéciaux (horizontaux) ou des groupes de travail ne doivent-ils

⁴ Suivant des informations disponibles auprès des autorités grecques après le tremblement de terre de 1999, beaucoup d'enfants, à ce moment, indiquèrent à leurs parents la conduite à suivre, conduite qui avait fait l'objet d'un vaste programme de formation mené depuis des années par l'EPPO (Greek Earthquake Planning and Protection Organisation – voir <http://www.oasp.gr>).

pas être mis en place par le la Commission Européenne ou ce même Conseil ? Ce sont des questions importantes qui doivent être négociées une fois qu'un mandat politique a été donné au plus haut niveau possible.

- En pratique, tous les services d'urgence et/ou autorités devraient adopter des décisions obligatoires concernant l'organisation, l'intercommunication et l'interopérabilité des services et systèmes de télécommunications d'urgence. Quelques pays européens (ex. Belgique) ont déjà établi des structures et des systèmes et vont dans cette direction.
- Ensuite, la discussion de toutes ces questions liées aux télécommunications d'urgence au niveau le plus approprié des institutions européennes devrait être considéré comme une priorité politique. L'amélioration de toute la chaîne de services liés au 112, l'établissement de règles sur l'interconnexion et l'interopérabilité des systèmes utilisés par les services d'urgence et l'assurance que tous les citoyens Européens soient informés efficacement et à temps en cas de danger imminent, deviennent des sujets politiques importants.
- Finalement, le domaine des télécommunications d'urgence a besoin de son propre événement périodique (conférence et exposition) au cours duquel administrateurs et politiciens, utilisateurs professionnels et finaux, services d'urgence et industrie, auront l'opportunité de débattre et d'échanger leur expériences, leurs besoins et leurs solutions, sur une base horizontale et neutre. Un tel événement pourrait constituer une plate forme de discussion commune capable d'établir les exigences et aider à l'échange de meilleures pratiques . Tout développement harmonieux dans ce domaine ne fera que mieux servir le citoyen en même temps que l'idée européenne.

Bibliographie

1989/618/Euratom - Directive 89/618/Euratom du Conseil, du 27 novembre 1989, concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique, JO L 357, 07/12/1989 p. 31

1992/58/CEE - Directive 92/58/CEE du Conseil, du 24 juin 1992, concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail, JO L 245, 26/08/1992 p. 23

1996/82/CE - Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, JO L 10, 14/01/1997 p. 13.

2001/792/CE - Décision du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, JO L 297, 15/11/2001 p. 7

2002/20/CE - Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive "autorisation"), JO L 108, 24/04/2002 p. 21.

676/2002/CE - Décision n° 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision "spectre radioélectrique"), JO L 108, 24/04/2002 p. 1

- 9/11 COMMISSION (2004) *The 9/11 Commission report*, pages 336, 338, 339, 414; disponible à www.9-1-1commission.gov.
- ALEVANTIS, Panagiotis (2001), *Harmonised bands for public protection, emergency situations and disaster relief*, First European Commission Consultation Meeting on the World Radiocommunications Conference 2003 (WRC-03), Brussels; ALEVANTIS, Panagiotis (2002), *Civil Protection needs for emergency telecommunications*, First meeting of the OCG EMTEL, Sophia-Antipolis, France.
- DECO - Associação Portuguesa para a defesa dos consumidores (2004) *112 Service Survey, Final Overall Report*, DECO (disponible à <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/>).
- EC – Site de la Commission Européenne sur le numéro d'appel d'urgence unique Européen 112: http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/112/112_en.htm
- EC – Security (2003) *Research for a Secure Europe: Report of the Group of Personalities in the field of Security Research* disponible à <http://europa.eu.int/comm/enterprise/security/>.
- EENA - European Emergency Number Association site: www.eena.org
- ETSI (2005), *Public Safety User Requirements & Technology Solutions Workshop*, disponible à <http://portal.etsi.org/workshopps/Home.asp>
- ETSI-EMTEL (2004), *Terms of Reference of the OCG ad-hoc group on Emergency Telecommunications (OCG EMTEL)*, ETSI, Sophia Antipolis - France (<http://portal.etsi.org>)
- EUROBAROMETER 51.1 (1999), *Europeans & the environment*, European Commission, Brussels
- EWC'98 (1998), *International IDNDR Conference on Early Warning Systems for the Reduction of Natural Disasters*, Potsdam. Documents et conclusions disponibles à www.gfz-potsdam.de/ewc98/
- EWC II (2003), *Second International Conference on Early Warning*, Bonn. Documents et conclusions disponibles à www.ewc2.org/
- FNTU - Fédération Nationale des Traducteurs d'Urgence (National Federation of Emergency Translators) site: <http://perso.wanadoo.fr/stu.alhu/index.html>.
- CGALIES - Coordination Group on Access to Location Information by Emergency Services (2002) *Final report – Report on implementation issues related to access to location information by emergency services (E112) in the European Union*, www.telematica.de/cgalies/. L'estimation initiale pour l'UE-15 de 185 millions d'appels a été adaptée pour l'UE-25.
- GSC - Global Standards Collaboration (2003), *Resolution GSC-8/1: Emergency Communications of the Eighth Global Standards Collaboration meeting (GSC-8)*, Ottawa, Canada (www.gsc.etsi.org/); GSC - Global Standards Collaboration (2004), *Resolution GSC-9/2 (Joint GTSC/GRSC): Emergency Communications of the 9th Global Standards Collaboration meeting*, Seoul, Korea (www.gsc.etsi.org/).
- GSM-BOS – GSM-BOS site: www.vodafone.de/bos (en allemand)
- HÖRMANN (2000), *Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben: Technologische Möglichkeiten einer möglichst frühzeitigen Warnung der Bevölkerung*, Ministère de l'Intérieur allemand
- IP/134 (2005) - *Des voitures pouvant appeler le 112: la Commission et l'industrie se fixent 2009 comme objectif*, Communiqué de presse, Commission Européenne (disponible à <http://europa.eu.int/rapid/>).
- ITU - International Telecommunications Union (2005), *Handbook on Emergency Telecommunications*, Geneva (www.itu.int).
- McKINSEY (2002) *Increasing FDNY's Preparedness*, (see special chapter *Improve communications and technology capabilities*), disponible à <http://nyc.gov>.

NUTTALL Chris (2003) *EU aims to pinpoint emergency phone calls*, Financial Times 23/07/2003

RÄDDNINGSVÄRKET (2002) *Report from workshop on Effective Handling of Emergency Calls* Rosersberg, Sweden (disponible à <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/>)

RIES (2005), *Written Question E-348/05 of F. Ries. MEP and reply of Commissioner Fratinni*, disponible au site de l'EENA.

SCHMIDT, Hans-Werner (2002) *Stability of tourism flows in the European Union*, Statistics in Focus, Industry, Trade and Services, Theme 4 - 28/2002, Eurostat, Luxembourg

SMYTH, Herbert Weir (1926), *Aeschylus*, Harvard University Press, Cambridge, MA. Verses 280 - 316; aussi disponible à Perseus Digital Library (www.perseus.tufts.edu/).

TETRA - Tetra-MoU site: www.tetramou.com

TETRAPOL - Tetrapol site: www.tetrapol.com

UN-DHA - United Nations Department of Humanitarian Affairs (1992), *Glossary: internationally agreed glossary of basic terms related to disaster management*, Geneva; mis à jour en 2000; disponible au ReliefWeb (www.reliefweb.int) sous "Policy and Issues".

WFSC - World Fire Statistics Centre (2004), *Information Bulletins of the World Fire Statistics*, The Geneva Association (www.genevaassociation.org)

WHO - World Health Organisation (2000), *Injury: A leading cause of the global burden of disease*, Geneva (disponible à www.who.int).

Face à un danger, appelez
le numéro d'urgence unique Européen

1 1 2

CE NUMERO PEUT VOUS SAUVER LA VIE!

Rapportez les problèmes au «Coin des Citoyens» sur notre site

www.eena.org