



# Les bonnes feuilles de l'IGA

## Evaluation du fonctionnement du Centre national relais (CNR) 114

Rapport n° 17045R

**T**rois directions générales du ministère de l'Intérieur participent au financement du Centre national de relais (CNR) du numéro d'appel d'urgence 114, destiné aux personnes sourdes et malentendantes. Ces directions générales contribuent au prorata du nombre de dossiers que le CNR transmet à chacune : la DGPN, pour les appels retransmis au « 17 » police ; la DGGN, pour les appels retransmis au « 17 » gendarmerie ; la DGSCGC, pour les appels retransmis au « 18 » pompiers. Sur un budget du CNR voisin de 2 M€, le ministère assure environ 45 % des ressources (un peu plus de 900 000 € en 2016) ; le reste est pris en charge par l'assurance maladie, au titre des appels transmis aux SAMU.

Tout en reconnaissant l'utilité du « 114 » pour les personnes sourdes et malentendantes, la sous-occupation de la vingtaine d'opérateurs du CNR est manifeste. La mission ne retient donc pas les demandes du CNR en vue de l'accroissement de ses effectifs d'opérateurs et estime que le budget du centre doit être stabilisé.



Crédit photo : Brian Jackson – AdobeStock

## Evaluation du fonctionnement du Centre national relais (CNR) 114

### Synthèse du rapport

**E**n application de la « loi handicap » du 11 février 2005, et conformément aux résolutions du Comité interministériel du handicap (CIH), un numéro téléphonique d'urgence destiné aux personnes ayant des difficultés à entendre et à parler a été institué par un décret du 14 avril 2008 : il s'agit du 114 qui fonctionne actuellement encore avec des sms ou des télécopies. Ce service est financé par l'Etat, les directions générales concernées – offre de soins, police, gendarmerie, sécurité civile – se répartissant la charge en fonction du nombre de dossiers retransmis aux services opérationnels qui relèvent de chacune.

Le centre de réception du 114 (CNR 114) a été installé au CHU de Grenoble qui disposait d'une unité de soins spécialisée pour les sourds, engagée depuis 2009 dans un programme pluriannuel de recherche européen, le programme « REACH 112 » qui vise à développer la « conversation totale », alliant texte, images et sons grâce à la technologie IP (internet) en particulier pour l'accès aux urgences (numéro 112). Un arrêté du 1er février 2010 a officiellement désigné le CHU de Grenoble pour porter le CNR 114.

La nouvelle plate-forme de « conversation totale » doit être opérationnelle début 2018, mettant en œuvre des images vidéo (avec langue des signes), de l'écrit et du son ; elle permettra de répondre aux besoins des sourds, des malentendants, des aphasiques et des « sourdaveugles ». Le CNR analyse les demandes et retransmet l'alerte aux services spécialisés (services d'aide médicale urgente, police, gendarmerie, pompiers), sur l'ensemble du territoire.

En août 2016, des perspectives d'accroissement du budget du CNR ont amené la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) à exprimer des réserves sur sa participation au financement de ce dispositif. Les administrations concernées se sont accordées sur l'opportunité de dresser un état des lieux du fonctionnement et des perspectives du CNR 114 ; l'IGA et l'IGAS ont été missionnées à cette fin.

La mission a pu faire les principaux constats suivants :

1 - Le CNR 114 dans version d'origine, avec les seuls sms et fax, ne répond que partiellement aux besoins des publics visés, qui ne maîtrisent pas tous l'écrit. De ce fait, l'activité du centre, en hausse régulière, reste cependant modeste avec, chaque année, environ 10 000

appels reçus, et moins de 3000 dossiers d'urgence réelle transmis aux trois numéros 15 ; 17 et 18. Le 114, dans sa version prochaine de « conversation totale », est donc très attendu par les associations qui estiment qu'il sera beaucoup plus utilisé ; la mission estime, pour sa part, qu'il est difficile de prévoir le nombre de dossiers à venir.

2 - Dans ce contexte, l'effectif du centre (une vingtaine d'opérateurs) est organisé en trois équipes, pour garantir la continuité du service y compris en période de pointe ; chaque équipe nécessite six agents pour fonctionner 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Les équipes sont en moyenne à un niveau de charge très modéré et pourront absorber une croissance forte et durable.

3 - Positive durant les premières années, la gouvernance du projet, avec un comité de pilotage comprenant les associations et un comité opérationnel, s'est étioilée sur la période récente et des tensions sont perceptibles. La transparence budgétaire des comptes du CNR 114 au sein de ceux du CHU est apparue limitée à la fois pour les responsables du CNR, et pour les tutelles. Les prélèvements opérés par le CHU, 13% de frais de gestion plus des missions d'appui des directions, représentent près du quart du budget, ce qui paraît élevé. Ce budget, qui atteignait 2 millions d'euros en 2015-2016, est financé à 55% par le ministère de la Santé au titre des missions d'intérêt général assumées par l'assurance maladie, et le reste par subventions des trois directions générales concernées du ministère de l'Intérieur, versées après dénombrement des appels, avec un an de décalage. On relève que les dispositions réglementaires initiales, qui prévoyaient une convention annuelle de financement conclue à l'échelon local, ne sont pas appliquées, remplacées, dans la pratique, par une convention nationale. Les demandes budgétaires présentées par le CNR 114 et le CHU porteraient le budget à 2,5 M€. Compte tenu de la sous-activité actuelle, la mission estime que le budget annuel peut être maintenu autour de 2 M€, avec une « pointe » temporaire à 2,25 M€, liées au lancement de la « conversation totale », notamment à l'engagement d'une campagne d'information sur ses nouvelles fonctionnalités.

4 - A l'étranger, les réalisations sont en général moins développées ou consistent en de simples plateformes de traduction, tenues par les opérateurs, sans qualification à l'urgence :

- en Allemagne, il n'y a pas de numéro d'urgence spécifique ; la personne sourde ou malentendante peut envoyer un fax ou SMS au 110, numéro d'appel de la police, qui traite prioritairement le dossier. Il existe également depuis 2009 une plate-forme de traduction accessible par ordinateur ou application, en « appel visio » ou par écrit. Un interprète langue des signes fait l'intermédiaire avec les services d'urgence ;
- la Belgique propose un appel d'urgence soit par sms soit par une application spécifique : 112 BE (on clique sur l'icône souhaitée : incendie, ambulance, police). La géolocalisation est possible ;
- au Royaume-Uni, un service national et gratuit de « sms d'urgence » a été mis en place depuis 2009 ; les personnes sourdes, malentendantes ou ayant des difficultés d'expression doivent s'enregistrer préalablement (250 000 sont enregistrées et il y a 14 urgences par semaine en moyenne) ;
- aux Etats-Unis, une législation de 1990 organise les obligations de services vis-à-vis des personnes en situation de handicap et impose une « égalité de service ». La Federal Communications Commissions (FCC) a mis en place un service de relais video des appels au profit des services d'urgence, avec un interprète en langue des signes. Dans les faits, les messages écrits semblent avoir presque disparu. Le financement de la globalité du service (pas seulement les urgences) est assuré par une taxe sur les factures de téléphone.

5 - Le CNR 114 a développé une plate-forme innovante qui intègre les technologies dont aucun autre centre d'appel ne disposait. Parallèlement le ministère de l'intérieur (avec le projet de la sécurité civile SGO SGA) et le ministère de la santé (avec le projet SI SAMU) ont engagé des programmes ambitieux de rénovation des systèmes d'information pour les urgences. En outre l'article 105 de la loi du 7 octobre 2016 pour une république numérique et ses décrets d'application vont conduire à une multiplication du nombre de centres d'appels de service pour les personnes déficientes auditives. Le CNR 114 doit donc rester vigilant en vue de garantir la cohérence avec l'ensemble de ces évolutions.



Inspection générale  
de l'administration  
40, avenue des Terroirs de  
France  
75012 PARIS

Directeur de la publication :  
Michel Rouzeau  
Rédacteur en chef :  
Pascal Mathieu

© Inspection générale



## Les recommandations-clés

1. Etudier l'extension du service dans les départements d'outre-mer, et prendre en compte pleinement dans les textes et sur le plan fonctionnel, les besoins des personnes aphasiques et sourdaveugles.
2. Doter le comité opérationnel de gestion du CNR (« COMOPS ») d'un tableau de bord synthétique et suivi et refonder la relation entre le CNR et la direction du CHU.
3. Maintenir le nombre de postes d'opérateurs à 19 et de ne pas recruter par anticipation d'un accroissement supposé du nombre de dossiers à traiter, mais de l'envisager si la courbe des appels urgents subit une inflexion importante et durable.
4. Rester attentif à l'évolution des services téléphoniques et électroniques à l'intention des personnes handicapées et présenter, avant 2020, une étude permettant de statuer sur le devenir de la plateforme technologique du CNR 114, notamment en termes d'interopérabilité avec les nouveaux systèmes des services d'urgence.
5. Stabiliser le budget global du CNR 114 autour de 2,25 M€ pour la période 2018-2020 (campagne exceptionnelle de communication comprise)
6. Prévoir une convention pluriannuelle de financement (et actualiser les instructions en conséquence).

## Les auteurs

Philippe Sauzey | Inspecteur général de  
l'administration

Philippe Bodino | Chargé de mission à  
l'inspection générale de l'administration

Michel Raymond | Inspecteur général des  
affaires sociales