



Inspection générale
des finances

n2007-M-021-01

Inspection générale
de l'administration

nPAM07-013-01

Inspection générale
des affaires sociales

nRM207-083P

Conseil Général des
Technologies de
l'Information

nVI-1.1-2007

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'accueil à distance dans les administrations

Établi par

Denis Schrameck
Inspecteur général
des Finances

Karine Siboni
Administratrice civile

Bernard Fitoussi
Inspecteur général
de l'administration

Agnès Fontana
Inspectrice
de l'administration
Virginie Magnant
Inspectrice
de l'administration

Didier Lacaze
Inspecteur général
des affaires sociales

Jean Roigt
Inspecteur général
des affaires sociales

Dominique Varenne
Contrôleur général
économique et financier

Frédéric Platet
Ingénieur général des
Télécommunications

Avec le concours des cabinets Roland Berger et Colorado

- JUIN 2007 -

Note de présentation

A l'occasion de l'envoi aux ministres du rapport d'audit de modernisation sur « l'accueil à distance dans les administrations », les rapporteurs souhaitent appeler particulièrement l'attention sur trois propositions dont l'application serait particulièrement « visible » et utile.

1°) Concernant le dispositif interministériel d'accueil téléphonique, actuellement constitué d' « Allo service public – 39-39 » (1^{er} niveau) et des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA- « niveau d'expertise ») dépendant du service de la Documentation française tout en développant la fonction d'orientation du « 39-39 », il s'agit de remplacer les CIRA par des centres ministériels ou « infraministériels » (c'est-à-dire spécialisés), qui seraient conventionnés avec « allo.servicepublic ».

En effet, les CIRA ont beaucoup de difficultés à trouver leur place par rapport aux centres ministériels ou spécialisés existants, avec lesquels ils doublonnent plus ou moins, et les ministères (ou leurs directions) peuvent légitimement souhaiter développer leur propre instrument d'accueil à distance.

2°) En matière de tarification, la mission d'audit est plus favorable à une politique d'abaissement général des coûts d'appel vers les administrations qu'à une extension du périmètre de la gratuité totale des sites qui, outre son coût (plusieurs dizaines de millions d'euros) a inévitablement des effets indésirables sur le volume et la qualité des appels.

Pour la diminution des tarifs, le choix s'offre entre deux types de solutions, à savoir d'une part le recours à des numéros en « 09 », moins onéreux que les numéros payants en « 08 » existants, mais dont la gestion tarifaire relève des opérateurs, et d'autre part une tranche nouvelle de numéros en « 08 » (outre celle prévue pour l'application de la loi de 2004 sur « la confiance dans l'économie numérique ») dont le tarif serait fixé par l'administration, mais que l'ARCEP estime compliquée à mettre en œuvre.

3°) Une coordination du traitement des questions relatives à l'accueil à distance serait à instituer au niveau de chaque ministère et, de manière évidemment plus générale, au plan interministériel, et ce dans le cadre de la politique générale d'accueil des usagers déjà existante.

Au plan ministériel, ce dispositif ne peut relever que du secrétariat général assisté des directions compétentes. Au plan interministériel, il serait piloté par la DGME en « mode projet » et par le service de la « Documentation française » en « mode gestion ». La Documentation française trouverait là un rôle plus vaste et certainement plus motivant que la gestion des CIRA qu'elle devrait abandonner.

Enfin, on observe que le rapport d'audit a été établi, bien entendu, sur la base de l'organisation gouvernementale et administrative antérieure à mai 2007.

Les modifications intervenues sur ce plan pourront retarder sur certains points la mise en œuvre des recommandations (les réorganisations attendues en amont devant d'abord s'achever).

Cela dit, les rapprochements DGI-DGCP et Unedic-ANPE devraient être, dans ces deux importants domaines, un catalyseur déterminant des évolutions préconisées.

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE
DE L'AUDIT

I. PERIMETRE PHYSIQUE

Organismes/Administrations	Nombre d'usagers concernés
39-39 et CIRA	63 392 000 (population totale)
CNAF (allocataires)	10 800 000
CNAMTS (assurés RG)	50 000 000
CNAV	16 600 000 (cotisants)/10 750 000 (retraités)
INPES-ministère de la Santé	N.D appellants
ANPE	4 500 000 inscrits
UNEDIC-ASSEDIC	2 000 000 indemnisés
Préfectures	63 392 000 population totale
MINEFI (foyers fiscaux)	34 400 000

II. PERIMETRE FINANCIER ET EFFECTIFS CONCERNES

	ETP	Coût total du service (yc masse salariale) en €
3939 Global	180	8 798 000
ANPE CENTRALISE (PST)	378	20 406 960
CAF NANTES	22	902 000
CAF ROUEN		439 000
DRASS Haute-Normandie-DDASS		
76	2	80.000
Centre Amendes Service	38	1 558 000
Centre Prélèvement Service Lille	34,8	1 567 900
Centre Prélèvement Service Lyon	75,5	3 572 300
Centre Prélèvement Service Montpellier	23,9	818 413
Centre Prélèvement Service Strasbourg	31,3	1 557 600
CNAM CENTRALISE	3500	143 500 000
CNAV CENTRALISE	316	12 956 000
DDTEFP 87	2	86 255
DDTEFP 91	1,6	72 972
DDTEFP 92	2,5	101 000
DGCCRF (Info Service Conso)	3,4	139 400
DGI (Centres Impôt Service)	160	6 585 632
Hospices Civils de Lyon	18	840 000
INFO DOUANE SERVICE	14	803 055
INFO EMPLOI	20	1 922 000
INPES (Global)	138	14 530 000
INPES (TIS)	11,5	1 100 000
INSEE CONTACT	33,5	1 373 500
Plateforme Santé Solidarité (Info Min., Info Mét., Info Grip.)	9	1 362 131
Préfecture de Police (75)	50	1 500 000
Préfecture de Seine-Maritime (76)	8	240 000
Préfecture de Haute-Vienne (87)	8	240 000
Préfecture de l'Essonne (91)	12,8	384 000
Préfecture des Hauts-de-Seine (92)	11,4	342 000
Préfecture du Val d'Oise (95)	6	180 000
Trésorerie de Boulogne Billancourt	7,4	287 000
Trésorerie de Grenoble	5	205 000
Trésorerie de Lyon Part Dieu	5,3	217 300
Trésoreries de Paris (5 trésoreries)	19,5	205 000
Trésorerie de Reims	3	123 000
Trésorerie du contrôle automatisé	20	820 000
UNEDIC	1300	53 300 000
TOTAL	6471,4	283 115 418 €

Figurent ici uniquement les organismes ayant transmis des données exploitables.

En outre, les services déconcentrés suivant ont été étudiés :

- ANPE Limoges
- ANPE Nantes
- ASSEDIC Haute-Normandie

- ASSEDIC Pays-de-Loire
- CPAM Evry
- CPAM Nantes
- CRAM Rouen

Leur budget global et nombre d'ETP sont intégrés dans les chiffres donnés par les structures centrales (UNEDIC, ANPE, CNAM, CNAV).

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Evaluer les attentes des usagers	34	Responsables des centres de contact	Immédiat et permanent
02	Mettre en œuvre une stratégie multicanal	38	Ministères/organismes	2007
03	Privilégier le modèle de plateforme de gestion globale	39	Ministères/organismes	2007
04	Former les répondants à la relation avec les usagers	43	Ministères/organismes	2007
05	Mettre en œuvre les pistes de réduction de coût proposées (révision des contrats avec les opérateurs, globalisation des achats, rationalisation de l'organisation)	44	Ministères/organismes	2007
06	Développer l'évaluation de la performance (productivité, qualité de service)	46	Ministères/organismes	2007
07	Elargir le rôle du 3939 : centre d'orientation et d'information de base pour les administrations publiques et sociales	49	Ministères/organismes	2007-2008
08	Remplacer les CIRA par des centres de contact ministériels ou sectoriels	50	ministères	2007-2008
09	Fusionner les sites service-public.fr et administration 24h24	50	DGME et Documentation Française	2007
10	Créer une marque unique de l'Etat pour l'information généraliste par téléphone et le portail Internet d'information et de démarches	50	DGME et Documentation Française	2007
11	Réserver la gratuité de l'article 55 à des situations de détresse sociale	60	Ministères/organismes	2007-2008
12	Créer une tranche spécifique de n° spéciaux réservés aux administrations, à tarification unique quel que soit l'opérateur	61	ARCEP	2007
13	Mettre en œuvre une coordination interministérielle de l'accueil à distance	63	Documentation française/DGME	2007
14	Mettre en œuvre un pilotage ministériel de l'accueil à distance	64	ministères	2007

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES
(recommandations transversales)

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contri-buable	Agents	Autres (préciser)		
Amélioration de la qualité de service	Toutes		+					Taux d'accueil
Amélioration de la productivité	Toutes		+	+				Coût par contact

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
(2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins ; meilleure allocation de l'Etat par rapport aux besoins
(3) Simplification des procédures
(4) Réduction des délais de traitement
(5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
(6) Meilleur accès à l'information
(7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
(8) Amélioration des conditions de travail des agents
(9) Autres (à préciser)

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Affaires sociales-Santé-Travail-Emploi

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Dans le domaine santé-social- travail-emploi, décliner le pilotage ministériel à 3 niveaux : coordination d'ensemble par le secrétariat général et la DICOM, mutualisation des bases de données et des moyens par pôle de compétences, pilotage et évaluation des centres de contacts par les services et organismes qui les financent.	66	Secrétariat général, DICOM, directions techniques concernées, INPES.	Action continue
02	Créer un centre de contacts expert « Info santé-social »	67	Délégation à l'information et à la communication (DICOM)	2008
03	Développer dans les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales une stratégie multi-canal	67	Direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB)	2008
04	Harmoniser les indicateurs de qualité de service figurant dans les conventions d'objectifs et de gestion des régimes de sécurité sociale	65	Directions techniques concernées –caisses nationales	A l'occasion du renouvellement des COG
05	Permettre aux patients de correspondre au moindre coût avec les services de soins et avec leurs proches lorsqu'ils sont hospitalisés	66	Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), agences régionales de l'hospitalisation (ARH)	Action continue
06	Développer la mise en commun entre les différentes branches de la sécurité sociale de dispositifs d'accès tels que bornes inter-actives et visio-guichets	65	Caisse nationale de sécurité sociale	Mise en oeuvre progressive

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contri-buable	Agents	Autres (préciser)		
Rationalisation du dispositif d'accueil à distance dans le domaine santé-social-travail-emploi par un pilotage coordonné entre les services ministériels compétents	1		X				7	
Information experte apportée aux usagers sur la réglementation sanitaire et sociale	2		X				6	Taux de réponses conformes, taux de satisfaction des usagers
Améliorer l'accueil à distance dans les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales	3		X				5,6	
Homogénéisation des indicateurs	4						7	
Faciliter les relations malades- services de soins et le confort des malades hospitalisés	5		X				1	
Faciliter l'accès des assurés sociaux aux services d'accueil	6		X				5	Taux de satisfaction des usagers

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
(2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins ; meilleure allocation de l'Etat par rapport aux besoins
(3) Simplification des procédures
(4) Réduction des délais de traitement
(5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
(6) Meilleur accès à l'information
(7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
(8) Amélioration des conditions de travail des agents

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Travail-Emploi

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Mutualisation des services renseignements téléphoniques des DDTEFP au niveau régional (création de plateformes virtuelles ou réparties)	68	DAGEMO et DGT	Expérimentation en 2008
02	Développement dans les services déconcentrés du ministère chargé du travail d'une stratégie multi-canal	68	DAGEMO et DGT	2008
03	Généralisation plateformes de services téléphoniques de l'ANPE (PST)	68	DG ANPE	2007 à 2009
04	Articulation des dispositifs de renseignements en droit du travail	68	DICOM en liaison avec DAGEMO et DGT	2008
05	Articulation dispositifs d'accueil ANPE et Unédic	68	DG ANPE et Unédic	Groupe de travail à mettre en place fin 2007

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contri-buable	Agents	Autres (préciser)		
Amélioration du dispositif d'accueil à distance dans les services déconcentrés du ministère chargé du travail et l'ANPE	1, 2 et 3						5, 6 et 8	
Rationalisation du dispositif d'accueil à distance dans le domaine travail-emploi	4 et 5		x				2, 6 et 7	

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
 (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins ; meilleure allocation de l'Etat par rapport aux besoins
 (3) Simplification des procédures
 (4) Réduction des délais de traitement
 (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
 (6) Meilleur accès à l'information
 (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
 (8) Amélioration des conditions de travail des agents
 (9) Autres (à préciser)

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Ministère de l'Intérieur

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
1	Généraliser la mutualisation des standards des préfectures pour la nuit et les jours non ouvrés	69	Ministère de l'Intérieur – Directeur des Systèmes d'information et de communication (DSIC)-Préfets	Fin 2007 –début 2008 (6 à 12 mois)
2	Généralisation des Services d'Accueil et de Renseignement Téléphonique dans les préfectures – le cas échéant régionalisation ou zonalisation de ces services (sous forme de plate-forme virtuelle)	69	Ministère de l'Intérieur – Secrétaire Général – Direction de la Modernisation et de l'Action Territoriale – Préfets	Mi 2008 pour la mise en place des SART (12 mois) Plus long terme (24 mois) pour leur organisation sur base régionale ou zonale)
3	Abandon, par les préfectures, de la numérotation en 08 au bénéfice d'un numéro géographique, sauf dans l'hypothèse de mise en place d'une plate-forme virtuelle (plusieurs sites)	70	Ministère de l'Intérieur – Directeur des Système d'information et de communication - DSIC	Fin 2007 (6 mois)
4	Etablissement d'un partenariat entre la future agence des titres et le service d'orientation et de renseignement de premier niveau « 3939 » ; mise en place, auprès de l'agence des titres, d'une plate-forme destinée à assurer le niveau de réponse « expert »	70	Ministère de l'Intérieur – Directeur de l'Agence des Titres	Tributaire de l'installation effective de l'agence des titres créée par le décret N°2007-240 du 22 février 2007
5	Expérimentation d'une démarche pro-active consistant, pour les préfectures, à contacter les usagers dont les documents d'identité ou de voyage arrivent à expiration	70	Ministère de l'Intérieur – Secrétariat Général – Direction de la Modernisation et de l'Action territoriale – préfectures expérimentales	Fin 2007 (6 mois)

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES
Ministère de l'Intérieur

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contri-buable	Agents	Autres (préciser)		
Economies en personnels résultant de la mutualisation des standards des préfectures la nuit et les jours non ouvrés	1			X	X		(2) et (8)	Nombre d'ETPT dégagés
Généralisation des services d'accueil et de renseignement téléphonique dans les préfectures	2		X		X		(1) (5) (6) (8)	Nombres d'appels perdus (déjà en place) ; nombre de visiteurs au guichet aux fins de simple renseignement
Abandon, par les préfectures, des numéros en 08	3		X				(1) et (6)	Non mesurable, car les économies seront réalisées par les usagers
Partenariat entre la future agence des titres et le 3939 ; mise en place par l'agence des titres d'une plate-forme « experte »	4		X	X			(6)	Nombre d'appels reçus par le 3939 concernant les titres traités par l'agence ; proportion de ces appels faisant l'objet d'une « escalade »
Expérimentation d'une démarche proactive par les préfectures en direction des usagers dont les titres arrivent à expiration	5		X		X		(2) (4) (5) (8)	Nombre de demandes de titres en urgence (devrait baisser)

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
(2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins ; meilleure allocation de l'Etat par rapport aux besoins
(3) Simplification des procédures
(4) Réduction des délais de traitement
(5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
(6) Meilleur accès à l'information
(7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
(8) Amélioration des conditions de travail des agents
(9) Autres (à préciser)

PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Gains financiers attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Montant (en millions d'euros)	Nature			Commentaires
			Augmentation des recettes	Réduction des dépenses	Dépenses évitées ou en moindre progression	

Gains de productivité attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Nombre d'ETP	Masse salariale (en millions d'euros)			Commentaires
Dégagement de 100 à 150 ETP par la mutualisation des standards des préfectures la nuit et les jours non ouvrés	6 mois	100 à 150		3 à 4,5 M €		Ces emplois sont destinés à la création des SART dans les préfectures (BF)

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
MINEFI

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Coordination ministérielle des dispositifs d'accueil à distance	70	Secrétaire général	2007
02	Développement des relations entre centres de contact et le 3939	70	Responsables des centres de contact	2007
03	CIS, DGI, CPS et DGCP : définir une organisation-cible de l'accueil à distance	71	DGI-DGCP	2007-2008
04	INSEE : améliorer la productivité des centres de contact	71	DG INSEE	2007-2008
05	IDS : améliorer la productivité du centre de contact	71	DG DGDDI	2007-2008
06	ISC-DGCCRF : création de centres de contact DGCCRF-association de consommateurs (type BP 5000)	71	DG DGCCRF	2007-2008
07	Service des pensions : professionnaliser l'accueil à distance	72	Chef du service des pensions	2007-2008

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contri-buable	Agents	Autres (préciser)		
Amélioration de la qualité de service			+				1, 5, 6, 7	Taux d'accueil (taux d'appels aboutis) des centres de contact et des services déconcentrés
Amélioration de la productivité			+	+			5, 7	Coût par contact

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
 (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins ; meilleure allocation de l'Etat par rapport aux besoins
 (3) Simplification des procédures
 (4) Réduction des délais de traitement
 (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
 (6) Meilleur accès à l'information
 (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
 (8) Amélioration des conditions de travail des agents
 (9) Autres (à préciser)

PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Gains financiers attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Montant (en millions d'euros)	Nature			Commentaires
			Augmentation des recettes	Réduction des dépenses	Dépenses évitées ou en moindre progression	
Alignement du coût par contact sur le coût médian (DGCP) : gain annuel	ND	1,78				Réf. Coût médian échantillon DGCP étudié
Alignement du coût par contact sur le coût médian (IDS) : gain annuel		0,35				Réf. Coût médian échantillon MINEFI étudié
Alignement du coût par contact sur le coût médian (INSEE Contact) : gain annuel		0,53				Réf. Coût médian échantillon MINEFI étudié

Gains de productivité attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Nombre d'ETP	Masse salariale (en millions d'euros)			Commentaires

SOMMAIRE

RESUME.....	20
INTRODUCTION.....	23
I. DES DISPOSITIFS DE TOUS TYPES AUX PERFORMANCES CONTRASTÉES.....	25
A. DES DISPOSITIFS DE TOUS TYPES	25
1. <i>Mode de présentation et cadre de description du dispositif existant.....</i>	25
2. <i>Le 3939 et les CIRA : une plateforme généraliste et interministérielle.....</i>	26
3. <i>Le domaine social.....</i>	28
4. <i>Le domaine santé.....</i>	33
5. <i>Le domaine travail-emploi.....</i>	35
6. <i>Les préfectures.....</i>	37
7. <i>Le Minéfi.....</i>	39
8. <i>Synthèse : trois modèles.....</i>	41
B. LA PERFORMANCE DE CES DISPOSITIFS	42
1. <i>La qualité de service.....</i>	42
2. <i>L'efficience</i>	44
II. VERS UNE ORGANISATION RATIONALISÉE ET UNE GESTION PLUS EFFICIENTE DES CENTRES DE CONTACT.....	46
A. LA NECESSITE D'UNE STRATEGIE MINISTERIELLE	46
B. LA STRATEGIE DE RELATION AVEC LES USAGERS	47
1. <i>L'évaluation des attentes des usagers</i>	47
2. <i>Satisfaction des usagers et contraintes des services gestionnaires</i>	49
3. <i>La problématique des courriels</i>	51
4. <i>La communication sur les numéros ou adresses des sites</i>	51
C. L'APPROCHE MULTICANAL.....	52
D. L'INTEGRATION ENTRE L'ACCUEIL ET LES PROCESSUS DE PRODUCTION	53
E. L'ADAPTATION TECHNOLOGIQUE	54
F. TAILLE ET ORGANISATION TERRITORIALE DES PLATEFORMES	55
G. LE CHOIX ENTRE INTERNALISATION ET EXTERNALISATION ; LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	56
1. <i>Le choix entre externalisation et gestion en interne</i>	56
2. <i>La gestion des ressources humaines.....</i>	57
H. L'ORGANISATION INTERNE ET LA GESTION TECHNIQUE DES CENTRES.....	58
1. « <i>Les règles de l'art</i> »	58
2. <i>Le traitement des périodes de pointe</i>	58
I. LES POSSIBILITES DE REDUCTION DES COUTS DES GESTIONNAIRES	58
1. <i>L'analyse des coûts.....</i>	58
2. <i>L'équilibre économique des opérations.....</i>	59
J. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE : QUALITÉ ET EFFICIENCE	61
1. <i>L'enjeu de la gestion des centres : un équilibre correct entre qualité et coût.....</i>	61
2. <i>Le contrôle externe de la qualité</i>	61
3. <i>La politique de qualité et la labellisation</i>	62

III. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DISPOSITIFS ETUDES DANS CHAQUE SECTEUR.....	63
A. LE 3939 ET LES CIRA	63
1. <i>Le rôle du 3939 : orientation et réponse de premier niveau</i>	63
2. <i>La réponse de deuxième niveau : responsabiliser les administrations.....</i>	64
3. <i>La création d'une « marque » administrative ?.....</i>	64
B. LE DOMAINE SOCIAL-SANTE.....	64
1. <i>Le pilotage de l'accueil à distance dans le secteur sanitaire et social.....</i>	65
2. <i>Le développement d'une fonction d'information experte de niveau 2</i>	67
IV. LA TARIFICATION ET LA QUESTION DE LA GRATUITE.....	73
A. LA TARIFICATION EST OPAQUE	73
1. <i>La tarification est peu lisible pour l'usager.....</i>	73
2. <i>La tarification varie selon l'opérateur de raccordement des usagers.....</i>	73
3. <i>La tarification varie selon les numéros d'appel.</i>	73
4. <i>La tarification varie selon que l'on appelle d'un téléphone fixe ou d'un mobile.....</i>	73
5. <i>La tarification est fonction de la durée des communications.</i>	74
B. LA QUESTION DE L'EXTENSION DE LA GRATUITE.	75
1. <i>L'impossibilité technique à court terme de la gratuité du temps d'attente</i>	75
2. <i>L'extension de la gratuité aux services sociaux présente de l'avis de la mission plusieurs inconvénients sérieux.</i>	75
C. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION SUR LA TARIFICATION.....	76
1. <i>Les solutions envisageables pour la mise en œuvre de l'article 55.....</i>	76
2. <i>La gratuité ou le plafonnement du coût pour l'appelant peut être réalisée de manière spécifique pour certains publics.....</i>	77
3. <i>Vers une baisse généralisée du tarif des communications.....</i>	77
4. <i>Faire progresser la transparence des tarifs</i>	78
V. VERS UN PILOTAGE MINISTERIEL ET UNE COORDINATION INTERMINISTERIELLE DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL A DISTANCE	79
CONCLUSION.....	81

RESUME

La mission a étudié l'organisation et la gestion de l'accueil à distance des usagers dans les services dépendant des ministères chargés des affaires sociales, de la santé, du travail et de l'emploi, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur, ainsi que dans une série d'organismes publics ou sociaux (notamment CNAF, CNAMTS, CNAV, ANPE, UNEDIC-ASSEDIC).

Le contact à distance est l'une des modalités de l'accueil des usagers, avec l'accueil physique et le courrier papier.

Ses principales formes sont le téléphone, la messagerie et Internet, et d'autres techniques émergentes (bornes interactives, visio-accueil).

Il englobe des services de nature diverse, à savoir – du plus élémentaire au plus complet – l'orientation et l'information générale, l'information experte allant jusqu'au conseil individuel, le suivi des dossiers et le traitement des dossiers.

1/ LE DIAGNOSTIC

- Le système français se caractérise d'abord par un foisonnement excessif des sites d'accueil et des tarifs, indépendamment bien sûr de la diversité des dispositifs – depuis le standard d'un service déconcentré jusqu'à la plateforme nationale d'un régime social.
- Les grands organismes gestionnaires des prestations sociales sont globalement en avance par rapport aux administrations d'Etat quant à la consistance du service rendu, au « rapport qualité-tarif » offert à l'usager, à l'efficience opérationnelle (rapport performance-coût) et à la transparence de la gestion (grâce au système de la délégation du service public).
- Les dispositifs observés, considérés par « famille administrative » (Préfectures, organismes sociaux au niveau local, par exemple) sont insuffisamment mutualisés en terme d'interconnexion des sites (équipements et ressources humaines) ou de partage des fichiers.
- La plupart des dispositifs étudiés font supporter le prix de la communication par l'usager, avec un éventail des tarifs très large en fonction du numéro d'appel (n° géographique, 0800, 081x, 082x...) du mode de tarification choisi auprès de son opérateur téléphonique par l'appelant surtout du caractère fixe ou mobile de la ligne d'appel. Mais le tarif pour l'appelant est rarement un critère de choix lors des appels d'offre pour la mise en place des dispositifs d'accueil.
- L'évaluation de la performance relative à la qualité de la réponse téléphonique ou courriel est désormais répandue ; en revanche, l'efficience et le retour sur investissement ne sont que très rarement abordés (sauf par les opérateurs sociaux).
- Les dispositifs d'accueil à distance des administrations d'Etat se développent en l'absence de pilotage ministériel comme de coordination interministérielle ; il en résulte une moindre efficacité du système, pour les usagers comme pour les administrations.

2/ LES RECOMMANDATIONS

La Mission formule les recommandations « transverses » applicables à la généralité des centres de contact, et d'autres sectorielles qui constituent largement la déclinaison des précédentes.

Création, organisation et pilotage des centres de contact à distance

- améliorer la gestion des centres ;
- mettre en place dans chaque administration ou organisme en contact avec le public un dispositif de mesure des attentes des usagers et d'évaluation des dispositifs d'accueil à distance ;
- développer la stratégie multicanal (liaisons entre accueil téléphonique, Internet, courriel et accueil physique) en recherchant la complémentarité des outils utilisés ;
- lorsque le centre de contact dépend d'un organisme ayant des tâches de gestion, organiser l'intégration aux processus de production dès la création du centre et repenser l'organisation des bases de données en vue d'une mutualisation de l'accueil à distance (entre autres avantages) ;
- mettre en place un dispositif d'appui aux choix technologiques afin de permettre les mises en réseau virtuel de plusieurs centres de contact ;
- optimiser la taille des centres de contact en fonction des meilleures pratiques du secteur ;
- dans les marchés avec les prestataires de téléphonie et des services d'accueil, faire apparaître l'accessibilité universelle, le tarif pour l'usager, la marge bénéficiaire et son affectation ;
- renforcer la formation des agents des centres de contact ;
- étudier les moyens d'assurer une fluidité entre « front office » (agents chargés de l'accueil) et « back office » (gestionnaires des dossiers).

Articulation entre le renseignement de 1^{er} niveau généraliste et le renseignement de 2^{ème} niveau expert.

Héritage du passé, les CIRA ne couvrent pas tout le champ administratif. De plus, l'organisation actuelle des CIRA n'est plus adaptée à l'évolution du 3939 ni des responsabilités ministérielles en matière d'accueil des usagers. C'est pourquoi la mission recommande de :

- développer le 3939 comme centre d'orientation et d'information de base pour les administrations publiques et sociales, sans qu'il devienne un point de passage obligé.
- remplacer les CIRA par des centres de contact ministériels ou infraministériels, articulés avec le 3939.

Recommandations sectorielles

- Pour les grands régimes sociaux :
 - o la poursuite de l'évolution vers une organisation multicanal et l'intégration « accueil-gestion ».
 - o le développement de la mutualisation, appuyée sur l'interconnexion des bases de données (perspective du rapprochement UNEDIC-ANPE allant dans ce sens).

- Pour le secteur santé :
 - o la simplification de la configuration des sites en même temps que le développement d'un site santé.
- Pour le secteur travail-emploi :
 - o une mutualisation accrue, parallèlement à l'articulation d'INFO-EMPLOI avec le 3939.
- pour le MINEFI, l'intégration progressive de l'accueil et de la gestion des dossiers dans le cadre du rapprochement DGI-DGCP.
- pour les préfectures, une spécialisation de l'accueil téléphonique par rapport au standard traditionnel et une mutualisation partielle des standards.

Tarification des appels pour les usagers

Partant du constat d'une tarification hétérogène et non transparente pour les usagers, la mission recommande de :

- imiter le recours aux numéros spéciaux et aux cas où ils conduisent à des plateformes virtuelles, et dans les autres cas préférer les numéros géographiques à dix chiffres, qui sont moins onéreux pour les utilisateurs ;
- créer une ou des tranches spécifiques de numéros spéciaux assorties d'un tarif unique, uniforme, pour tous les opérateurs de communication électronique.

Pilotage et coordination des dispositifs d'accueil à distance

Afin de permettre une meilleure intégration des dispositifs d'accueil à distance dans le fonctionnement des administrations de l'Etat et le développement des meilleures pratiques en la matière, la mission préconise d'instaurer :

- un dispositif de coordination interministériel placé sous l'égide de la DGME avec le concours de la Documentation Française ;
- un dispositif de pilotage au niveau de chaque ministère placé sous la responsabilité du secrétaire général en liaison avec les directions techniques concernées.

INTRODUCTION

La mission d'audit sur l'accueil à distance dans les administrations a travaillé sur la base d'une « fiche de mission », jointe en annexe, et d'une « réunion de lancement » présidée par la DGME le 6 février 2007. Les orientations de la Mission ont été présentées aux ministères concernés et à la DGME le 16 mai.

Objet de la mission

Si l'objet de l'audit est l'accueil à distance sous toutes ses formes (principalement téléphone, Internet et courriel), la lettre de mission spécifiait de le situer dans la stratégie globale de l'accueil dont il est indissociable.

A ce jour, il n'y a pas de définition générale d'une politique de l'accueil à distance¹, alors qu'il existe une politique d'ensemble bien affirmée de l'accueil des usagers sous diverses formes (charte Marianne avec ses déclinaisons² ; conventions passées par l'Etat avec les « opérateurs » de droit public ou privé, ou avec les directions au sein des ministères ; objectifs et indicateurs de la LOLF).

Les objectifs de l'audit, tels qu'énoncés par la « fiche de mission », sont l'articulation des dispositifs centraux et locaux, l'étude de l'obtention de gains de synergie et de productivité, la révision de la tarification, et le renforcement de la cohérence d'ensemble des dispositifs d'accueil.

Pour cela, la fiche de mission préconise de dresser un état des lieux, d'analyser l'efficacité des processus et de proposer des rationalisations.

Les bénéfices attendus sont la mise en œuvre d'une politique d'accueil cohérente et lisible et l'amélioration de l'efficience de la fonction en termes de coût, d'organisation, de qualité de service rendu et de cohérence de canaux d'information.

La mission a pris en compte l'ensemble de ces indications, que traduit le plan même de son rapport : à partir d'un diagnostic des dispositifs existants (chapitre I : « des dispositifs de tous types aux performances contrastées »), il présente successivement des recommandations transversales relatives à l'organisation et à la gestion de l'accueil à distance (chapitre II), des recommandations spécifiques à chacun des secteurs étudiés (chapitre III) et des recommandations relatives à la tarification et à la gratuité (chapitre IV) ; enfin la mission propose l'instauration d'un dispositif de pilotage ministériel et de coordination interministérielle de l'accueil à distance (chapitre V)³.

¹ Même s'il en existe comme on le verra des éléments importants dans les administrations dont la relation avec les usagers est le cœur de métier.

² Telles que le programme «PVFI» (pour vous faciliter l'impôt) au MINEFI.

³ Le lecteur est invité à consulter également les annexes qui contiennent des informations très riches tirées des investigations de la mission et des analyses des consultants. A noter que la totalité des données collectées (questionnaires, compte rendus de visites) et non reprises en annexe fait l'objet d'un CD-ROM archivé par les inspections participantes.

Périmètre

Le périmètre a été défini par la DGME commanditaire de cet audit. Il inclut les dispositifs d'accueil à distance « interministériel » (3939 et CIRA, site Internet service public.fr) et les dispositifs mis en place par les ministères chargés des affaires sociales, de la santé, du travail et de l'emploi, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur (hors police). Il intègre aussi les opérateurs des grands régimes sociaux (CNAM, CNAV, CNAF, ANPE, Unédic et Assédic) les opérateurs du secteur emploi et l'INPES (institut national pour la prévention et l'éducation à la santé). L'accueil à distance assuré par les collectivités locales est « hors champ ».

La liste des services visités est jointe en annexe. Y figurent l'ensemble des services centraux des ministères et des grands opérateurs sociaux concernés et un échantillon de leurs services locaux pour les ministères les grands régimes sociaux⁴. La terminologie employée renvoie à l'organisation administrative en vigueur au premier trimestre 2007.

Il est précisé que sont exclus du champ de la mission, à la demande ou avec l'accord du commanditaire, la communication avec les entreprises (même si les entreprises individuelles se distinguent mal des particuliers), le cas des publics handicapés, les appels d'urgence, les situations de crise, la communication « sortante » (campagnes d'information), les traitements administratifs à distance dissociables de l'accueil (à savoir les téléprocédures) et, sur le plan géographique, les communications avec les DOM.

Mais les interférences des questions exclues avec les sujets traités ont été prises en considération.

Au total, le périmètre étudié est cohérent, puisque chaque ministère ou régime social a été étudié quasi-intégralement, mais évidemment très partiel par rapport au monde des administrations (moins de 20% en termes d'agents civils de l'Etat).

Du fait de son caractère assez largement transversal (citoyens, assurés sociaux, contribuables...), le champ étudié a permis, semble-t-il, d'identifier et de traiter l'ensemble des problèmes posés par l'accueil à distance⁵, mais non, bien évidemment, les aspects spécifiques à certains secteurs (par exemple l'éducation nationale, la justice, la police), qui peuvent être importants.

La composition de la Mission (Cf. annexe 1) découle du périmètre retenu. Elle a comporté quatre équipes de deux agents de l'Inspection Générale de l'Administration, de l'Inspection Générale des Affaires sociales, de l'Inspection Générale des Finances, et du Conseil Général des Technologies de l'Information⁶. Elle a bénéficié du renfort des cabinets Roland Berger et Colorado, notamment sur les aspects comparatifs (exemples français et étrangers), la mesure des attentes des usagers et les modèles économiques de centres de contact à distance.

L'horizon des propositions de la mission est a priori de 6 à 18 mois (décisions et début de mise en place pour l'essentiel en 2007 ; pleine application en 2008). Les propositions institutionnelles sont en principe durables. Mais les évolutions technologiques assez rapides peuvent modifier sensiblement les déterminants de l'organisation technique et de l'efficience dans un délai de 2 à 3 ans.

⁴ Pour les hôpitaux que le commanditaire a souhaité inclure dans le champ mais qui constituent un cas très spécifique, l'enquête a été très ponctuelle.

⁵ De manière toutefois très sommaire pour ce qui concerne les collaborations potentielles entre toutes les collectivités territoriales.

⁶ Un remplacement (de Madame MAGNANT) et un départ (de M. PLATET) sont intervenus en cours de mission. L'équipe d'audit vient à souligner l'apport des « membres sortants ». Elle remercie également son secrétaire S. BLANDIN qui a beaucoup facilité son fonctionnement.

I. DES DISPOSITIFS DE TOUS TYPES AUX PERFORMANCE CONTRASTÉES

A. Des dispositifs de tous types

1. Mode de présentation et cadre de description du dispositif existant

En dehors du dispositif d'accueil et d'information interministériel (accueil général), les systèmes étudiés seront décrits dans un cadre « sectoriel », par domaines (social, travail et emploi, santé, intérieur au travers des préfectures, économie et finances).

Pour chaque secteur, on abordera les objectifs du dispositif « d'accueil à distance »», l'organisation et les moyens, la volumétrie, et l'on fournira des éléments d'appréciation.

Les explications sectorielles et l'ensemble des développements de ce rapport nécessitent cependant quelques explications techniques préliminaires qu'on réduira ici au minimum, d'autant qu'un glossaire a été joint en annexe.

Les dispositifs observés sont très hétérogènes, depuis l'« artisanat » du standard polyvalent d'un service déconcentré jusqu'à la « gestion industrielle » des grandes plateformes des régimes sociaux.

a) Les formes d'accueil

Les formes d'accueil à distance traitées sont essentiellement le téléphone, la messagerie (courriels), Internet, les bornes interactives.

- Il ne sera pas question du courrier postal, dans la mesure où, encore utilisé dans le cadre des procédures administratives spécifiques (hors champ de l'audit), il est supplanté par les courriels pour les questions d'information.
- Les SMS et MMS font partie de la relation téléphonique, mais concernent jusqu'à présent la communication « sortante ».
- Le visio accueil se développe⁷ mais il doit être considéré encore comme une perspective.
- Le « chat » sur Internet est à ce jour, semble-t-il, encore à peu près inexistant dans les administrations étudiées.

b) L'accueil téléphonique

S'agissant de l'accueil téléphonique, on doit distinguer les standards « traditionnel » (doublés ou non d'une « sélection directe à l'arrivée ») des plateformes physiques (téléconseillers regroupés sur un « plateau technique ») ou virtuelles (groupes de téléconseillers interconnectés).

⁷ Par exemple chez les grands organismes sociaux ou à la DGI, entre l'Ile d'Yeu et le continent.

c) La tarification téléphonique

Traitée en détail au chapitre III, elle se différencie selon les types de numéros appelés en usage dans les administrations, à savoir, s'agissant des appels à partir d'un téléphone fixe :

- les numéros « géographiques » à 10 chiffres (dits aussi numéros « noirs ») désormais inclus dans les forfaits de mobiles ou de lignes fixes ;
- les numéros en 08, dits numéros spéciaux, numéros colorés (verts 0810 : gratuits ; indigo, azur...) à tarification très variable, souvent plus élevée que la tarification des numéros à 10 chiffres (c'est le cas pour les n° en 0820) et surtout non inclus dans les forfaits ;
- les numéros à 4 chiffres, dont la tarification est libre, et qui sont aussi hors forfait.

Pour les appels à partir d'un téléphone mobile, le tarif à la minute est supérieur à celui d'une ligne fixe traditionnelle, mais il diffère selon les opérateurs, et c'est l'inclusion ou l'exclusion (cas le plus général des numéros spéciaux dans le forfait) qui est décisive pour fixer le montant payé par l'appelant.

d) Les degrés de l'accueil à distance

On trouvera, sous-jacente à l'ensemble de ce rapport une typologie des degrés de l'accueil à distance en fonction de la « valeur ajoutée » du service rendu (la « profondeur de service »), soit en allant du plus simple au plus complexe :

- 1^{er} niveau : accueil général, orientation et réponse à des questions simples ;
- 2^e niveau : accueil spécialisé ou « expert » ;
- 3^e niveau : suivi des dossiers personnels (ex : état d'une procédure) ;
- 4^{ème} niveau : intervention sur les dossiers personnels des appelants (par exemple : enregistrement d'une modification de situation ou d'une démarche impliquant une forme de validation par l'appelant).

e) La gestion juridique des moyens de l'accueil à distance

La gestion juridique des moyens de l'accueil à distance (infrastructures techniques serveurs..., et éventuellement ressources en personnel) relève de marchés publics de type courant ou bien, dans le cas des grands organismes sociaux, de concessions ou de délégations de service public, qui ont notamment pour avantage d'autoriser un suivi transparent des coûts et des recettes.

2. Le 3939 et les CIRA : une plateforme généraliste et interministérielle

L'administration dispose à l'heure actuelle d'un portail d'orientation et de renseignement administratif relevant de la « Documentation française » (service du Premier Ministre). Il est assuré, pour le premier niveau, par la plate-forme « 3939 » sous-traitée à un prestataire privé, et pour le second niveau (« expert ») par les Centres Interministériels des Renseignements Administratifs animés par la Documentation Française.

Le 3939 et les CIRA forment désormais une plateforme téléphonique virtuelle unique permettant en cas de besoin de répartir ou diriger les flux d'appels vers les CIRA, l'opération étant bien entendu transparente pour l'usager qui continue à composer exclusivement le 3939.

La Documentation Française gère également le site Internet service-public.fr. Ce site a rencontré un très bon accueil de la part du public puisqu'il reçoit 31 millions de visites par an, avec un coût unitaire de la visite de 0,09 € et un taux de satisfaction qui s'élève à 97 %. Le traitement des messages est effectué selon un protocole de réponse d'orientation et d'information défini par le Secrétariat Général du Gouvernement.

a) Le premier niveau : la plate-forme 3939

Le nouveau marché portant sur la gestion de la plateforme 3939 a pris effet à compter du 1^{er} janvier 2007. Il succède à une délégation de service public qui n'avait pas donné satisfaction.

– Organisation et moyens

En termes de moyens humains, au moment de la visite de la mission (mars 2007), une cinquantaine de collaborateurs travaillaient au traitement des appels (taux d'encadrement : 1 encadrant pour 10 à 12 collaborateurs). La plateforme est organisée en sorte de pouvoir monter en charge jusqu'à 72 postes de travail. Les collaborateurs ont progressivement été formés à répondre sur les 23 compétences identifiées pour le traitement des appels. Au niveau documentaire, les téléconseillers s'appuient sur une base de connaissances alimentée par la Documentation Française-CIRA pour assurer une réponse dite de 1^{er} niveau, au moyen d'une « fiche d'orientation », indiquant un comportement à suivre et des consignes.

Les téléconseillers disposent à la fois d'une base de connaissance proprement dite (données de fond sur le droit applicable, les procédures à suivre) et une base d'orientation qui se présente comme un annuaire national des guichets (physiques ou virtuels) utiles à l'accomplissement d'une démarche ou d'une procédure. Si le téléconseiller ne peut répondre, il peut « escalader » (i.e. renvoyer) vers un 2^{ème} niveau (CIRA, centres ministériels). Il fera de même si, sans être particulièrement complexes, les questions s'enchaînent et prolongent la durée de la conversation.

– Volumétrie

L'attributaire s'engage sur les objectifs suivants : accueil entre 8h30 et 18h30 du lundi au vendredi ; entre 8h30 et 12h30 le samedi ; traitement de 5 000 à 10 000 appels par jour et 1 000 à 4 000 courriels par mois ; durée moyenne de traitement appel 2'30 à 4 minutes et durée moyenne de traitement mail : 7 minutes ; 97% de taux de décroché (95% hors appels courts de moins de 6 secondes) ; 90% de décroché en moins de 3 sonneries, 95% en moins de 5 sonneries ; délai traitement mail : 80% en moins de 2 jours, 90% en moins de trois jours.

Un engagement de qualité de service est pris par le prestataire sous forme de taux de disponibilité du service.

– Appréciation

Ce nouveau contrat représente un progrès certain par rapport au précédent : par exemple, le mode de rémunération antérieure incitait à une escalade rapide au second niveau plutôt qu'à une réponse immédiate. Après quelques mois seulement, il est cependant prématûr de porter un jugement d'ensemble sur la mise en œuvre des engagements souscrits par le nouveau prestataire.

La prise en charge récente du service par le prestataire n'a donc pas encore permis de réaliser des enquêtes qualité (notamment enquêtes-mystères), mais ces investigations seront conduites sous peu. De l'expérience des personnes rencontrées, le critère auxquels les usagers attachent le plus d'importance est le fait d'obtenir une réponse claire et de qualité, plutôt que les critères de l'attente ou du coût de l'appel.

Toutefois, deux observations ont pu être faites, qui concernent avant tout l'administration gestionnaire :

- Le 3939 reste faiblement connu, ce qui se traduit par un nombre d'appels modeste au regard du champ couvert : 1,24 million d'appels traités en 2006, contre plus de 33 millions pour les préfectures ;
- La base de connaissances utilisée pour le renseignement et l'orientation des usagers pourrait être considérablement enrichie notamment dans le secteur santé.

b) Le deuxième niveau : CIRA et centres ministériels experts

– Organisation et moyens

Le deuxième niveau est constitué par les CIRA, mais aussi par des dispositifs ministériels tels que ceux du ministère du travail (Info-Emploi⁸) et de la DGCCRF (info-service consommation). Les plateformes de second niveau qui le souhaitent peuvent en effet se raccorder au 3939 et bénéficier ainsi du filtrage des questions les plus simples. Les « deuxièmes niveaux » peuvent pour la plupart communiquer entre eux via le centre d'appel virtuel.

Ces liens s'effectuent au moyen d'un logiciel appelé « bandeau », qui indique notamment la disponibilité des différentes plateformes et fournit les statistiques d'appels.

Pour répondre aux appels escaladés par la plateforme 3939, le CIRA est organisé en secteurs correspondant à des domaines d'activité. Au 31 décembre 2005 les CIRA comptaient 130 agents, majoritairement de catégories A et B, dont la plupart mis à disposition par les ministères.

– Appréciation

Début 2006, on constate que les effectifs CIRA ne sont pas adaptés à la charge de travail. Certains secteurs sont sous-sollicités (agriculture) tandis que d'autres le sont fortement (travail). En outre, certains ministères ne mettent pas à disposition des CIRA des agents en nombre suffisant (intérieur). Des « agents d'accueil » du CIRA sont chargés des réponses concernant les « petits secteurs ».

D'après une première estimation basée sur les prix communiqués par le prestataire, le coût unitaire de l'appel pour l'administration s'élève à 7 € environ, c'est-à-dire au-dessus de la moyenne observée dans le champ de l'audit.

3. Le domaine social

Dans le domaine social, on peut considérer que les DRASS et les DDASS se rattachent au modèle de plateforme traditionnel (Cf. infra A8).

On y trouve également des plates-formes de téléphonie subventionnées par l'Administration (Direction générale de l'action sociale, Service des droits des femmes) en raison de leur intérêt thématique : violences faites aux femmes, maltraitance à l'égard des enfants, maltraitance envers les personnes âgées ou handicapées, hébergement d'urgence.

⁸ Info Emploi est accessible directement (0821 347 347) ou par escalade depuis le 3939.

La mission a particulièrement étudié les trois principales branches du régime général de sécurité sociale (maladie, vieillesse, famille). Elle a pu constater que, sous l'impulsion des conventions d'objectifs et de gestion, et dans le cadre d'architectures globales mises en place à l'initiative des caisses nationales, les caisses de base se sont dotées de dispositifs d'accueil téléphonique et télématique performants.

a) La branche maladie

– Objectifs

La stratégie actuelle de la CNAM est d'augmenter l'accueil à distance de son public, en particulier via Internet. Globalement, le dispositif d'accueil concerne en priorité les usagers de la CNAM (assurés, professionnels de santé, employeurs).

Ses objectifs sont :

- une réponse facile (numéro unique, horaires adaptés), rapide (décroché rapide), précise, personnalisée et cohérente (mise en place depuis 2001 du projet de plateformes de service Jet Multimédia ; mise en place du portail Internet national AMeli.fr) ;*
- une information automatisée et en temps réel des assurés sur l'état de leurs remboursements (SVI Allo Sécu et site Internet Ameli.fr : lancement de « mon compte en ligne », ouvert pour les médecins en décembre 2006, pour les assurés au 2^{ème} trimestre 2007)*
- Organisation et moyens*

L'organisation économique est fondée sur un dispositif national en concession de service public auprès de la société Jet Multimédia. Le dispositif compte aujourd'hui 57 plates-formes de deux types : 27 mono caisses et 30 regroupant plusieurs caisses avec un ou plusieurs plateaux géographiquement distants. Chaque plate-forme dispose d'un numéro en 0820. Les appels sont traités en deux niveaux : le premier d'information et de transaction, le second d'expertise.

– Volumétrie

Le système CNAMTS a reçu 42 millions d'appels en 2006, dont 12 millions (30%) ont été traités par le SVI, 26 millions appels (62%) par les téléconseillers, et environ 4 millions d'appels (8%) ont été perdus. Le site Internet reçoit 31,2 millions de visites par an. Actuellement le coût pour l'usager est de 0,112 € pour la mise en relation puis 0,118 € par minute depuis une ligne fixe⁹. Le nouveau marché à partir de 2008 le réduira par le recours à un numéro à 4 chiffres (0,028 €/mn en heure pleine + 0,014 €/mn en heure creuse + 0,078 € de mise en contact). Sur la base du coût total du service, le coût moyen d'un appel pour la CNAM s'élève à 5,58 €.

La qualité du service sur les plates-formes de services est suivie au niveau local comme au plan national, d'un point de vue quantitatif et qualitatif.

La caisse nationale est ainsi destinataire chaque semaine d'un rapport sur les résultats quantitatifs des plates-formes de services permettant de suivre la régularité dans l'atteinte de l'objectif d'efficacité (90 %). Les indicateurs de performance utilisés sont intégrés dans les contrats pluriannuels de gestion et sont donc des objectifs prioritaires pour les directions des organismes.

⁹ Il s'agit du prix à la mn au-delà du minimum de perception un poste fixe d'abonné ; le prix minimum par appel est de 0,112 € qui donne droit à une durée de communication de 56 secondes. La présente note est valable pour toutes les références ultérieures à ce tarif.

Sur le plan qualitatif, plusieurs dispositifs ont été élaborés pour suivre la qualité du service rendu sur les plates-formes de services :

- deux enquêtes de satisfaction, dont une enquête générale thématique et une enquête spécifique auprès des utilisateurs des plates-formes de services ;
- des campagnes d' « appels mystère » annuelles ;
- un outil « telemetris » mis en place en 2006 pour professionnaliser les évaluations effectuées régulièrement par l'encadrement des plates-formes (double écoute ou écoute enregistrée) et, au niveau national, « industrialiser » le dispositif des campagnes d' « appels mystère ».

b) La branche vieillesse

- Objectifs

L'objectif de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse est de favoriser la relation de proximité avec une logique d'accueil sur rendez-vous, de désengorger les appels téléphoniques vers les agences locales par un traitement mutualisé au niveau régional, ou automatisé au niveau national, et enfin de simplifier l'accès à l'information.

- Organisation et moyens

Les canaux utilisés sont :

- un numéro unique par Caisse Régionale pour renseigner l'usager, le diriger vers le portail Internet, lui donner un rendez-vous avec un conseiller de l'agence, et si nécessaire transférer l'appel à un conseiller de l'agence locale ;
- un serveur vocal interactif (SVI), « allô retraite 3960 », qui fournit des informations personnalisées aux usagers déjà référencés ;
- un portail Internet retraite.cnav.fr : pour obtenir des renseignements généraux, son relevé de carrière, une estimation du montant de sa retraite.

Le service s'adresse en priorité aux personnes de plus de 55 ans. Un courrier d'information sur ses droits acquis est systématiquement adressé à l'assuré de plus de 58 ans.

- Volumétrie

Le nombre d'appels reçus par l'ensemble de ces dispositifs s'élève à en 2006 s'élève à 5 millions. Les services ont traité 3 millions d'appels (sur la base des chiffres de l'Ile-de-France, le taux d'appels perdus serait de l'ordre de 25%. Au niveau de la branche, ce taux est estimé à un niveau moindre). Le coût pour l'usager se monte à 0,118 €/minute.

A partir de mai 2007, la CNAV a généralisé un système de point d'entrée unique pour chacune des seize caisses régionales ; un prestataire externe, ATOS, assure l'hébergement des gestionnaires de file d'attente, l'exploitation du SVI et des fonctions de reroutage. A chaque caisse régionale ont été affectés des administrateurs et des superviseurs, ainsi que des téléconseillers qui répondent aux appels comme aux courriels.

- Appréciation

Offrant une bonne qualité de service aux usagers, cette organisation exclut cependant toute mutualisation des services à distance entre les caisses régionales, laquelle est impossible faute d'interconnexion des bases de données, ce qui n'autorise pas l'utilisation d'un numéro unique sur tout le territoire.

- c) *La branche famille*

- Objectifs

La stratégie d'accueil de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales se caractérise par 3 objectifs :

- 1) Laisser une autonomie de gestion et d'organisation aux CAF au niveau local ;
- 2) Dématérialiser le plus possible les procédures administratives grâce aux SVI, aux téléservices et téléprocédures sur Internet ...
- 3) Apporter un service personnalisé, individualisé et proactif, fondé sur les événements de vie (changement de situation : mariage, naissance, décès, etc...).

- Organisation et moyens

Les canaux de contacts à distance avec l'usager sont :

- l'accueil téléphonique géré en délégation de service public par Atos Origin et France Telecom depuis mars 2003 ;
- l'accueil Internet via Caf.fr : information des familles sur leurs droits et facilitation des démarches administratives (téléservice « votre dossier en direct », téléprocédures : déclarations de ressources (deux millions de déclarations réalisées sur Internet en 2006), aide au logement Etudiant...) ;
- l'accueil par les bornes interactives en libre service et par visioguichets : accès au site caf.fr et aux sites partenaires, essentiellement utilisé pour obtenir une attestation de droits et l'impression de formulaire (60% des demandes).

- Volumétrie

La CNAF a reçu en 2006, 33,6 millions d'appels dont 18,6 traités par l'automate (55%) et 15 (45%) reçus par les agents. Le taux d'appels traités par les agents est un peu supérieur à 90 %. Le coût de l'appel depuis un fixe pour l'usager est identique à celui de la CNAMTS.

Le nombre d'appels reçus par les CAF est en baisse : 33,97 millions en 2005, 33,56 en 2006 soit -1,2% contre -5 à -6% en 2004 et 2005. Cette diminution est expliquée par une amélioration du traitement des demandes, qui suscite moins d'appels de réassurance, le développement de la déclaration de ressources sur Internet et la qualité de la réponse qui évite la réitération des appels (avant la création des plateformes téléphoniques, 3 à 5 essais étaient nécessaires pour joindre sa CAF). Sur le 4^{ème} trimestre de 2006, cette évolution est très nette puisque le volume d'appels téléphoniques aboutis et traités est en baisse de -8,5% et -6% par rapport au trimestre 4 de 2005. Celui des appels destinés à un agent et traités par un agent est également en baisse sensible de -5,1% et -1,2%.

Ces évolutions sont encore très récentes : si elles se confirment, un redéploiement des ressources consacrées à l'accueil téléphonique, ou un approfondissement des services offerts (campagnes d'appels sortants par exemple) pourront être envisagés.

- Appréciation

L'organisation des plateformes CNAF allie qualité de service et transparence des coûts.

Un audit antérieur du dispositif (audit de modernisation de juillet 2006) avait révélé des freins à la mutualisation (chaque CAF souhaitant rester propriétaire de son fichier) et des sources d'économies non négligeables : la télédéclaration permet une économie de 78% par rapport à la procédure classique (0,36 € / déclaration au lieu de 1,69 €).

d) Diagnostic d'ensemble sur les organismes sociaux

Points forts :

- Les plateformes fonctionnent de manière similaire, ce qui leur confère une visibilité d'accès pour les usagers.
- L'autonomie laissée au niveau régional favorise la réactivité et la proximité vis-à-vis des usagers ; elle fait en revanche obstacle à un reporting national des indicateurs de qualité de service et de performance économique et engendre des écarts non négligeables entre structures.
- CNAV, CNAMTS et CNAF proposent des dispositifs avancés en matière d'intégration des différents canaux de contact avec les usagers, de mutualisation des fonctions de front office et de back office, de mutualisation des services au niveau régional par la mise en place d'un point d'accès unique pour les usagers. La qualité de ces dispositifs s'explique en partie par une réflexion effectuée en amont sur la stratégie multicanal.

Points faibles :

- Le mode de fonctionnement reste vertical, malgré une intention d'ouverture vers les autres organismes sociaux : l'accueil reste pensé par organisme. Or si le traitement des demandes des usagers relève bien des compétences métiers propres à chaque caisse, certaines fonctions pourraient être développées en commun : analyse de la satisfaction des usagers et de la performance des dispositifs, négociation des tarifs avec les opérateurs, formation des agents aux fonctions d'accueil...
- En ce qui concerne les horaires d'ouverture au public de l'accueil téléphonique dans les organismes de sécurité sociale, des points faibles subsistent. Ainsi un audit réalisé en 2006 par la Direction de la sécurité sociale et la Direction générale de la comptabilité publique montre-t-il une relative méconnaissance des attentes des usagers : horaires parfois trop contraignants, inadaptés à des usagers actifs, téléphone non accessible pendant la pause méridienne...

4. Le domaine santé

Dans le domaine de la santé, le pilotage par l'Administration de la plupart des lignes téléphoniques et centres de contact dédiés à des pathologies (sida, hépatites, maladies rares, tabagisme...) ou à des publics particuliers (jeunes...) a été confié à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), qui les gère directement ou -pour la plupart- les subventionne. Toutefois, la téléphonie relative au cancer est rattachée à l'Institut national du cancer, et celle qui concerne les addictions (drogues, alcool, cannabis) dépend pour son financement de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT) par l'intermédiaire d'un GIP.

La Délégation à l'information et à la communication (DICOM) du ministère chargé de la santé, pour sa part, dispose d'un certain nombre de lignes, dans le cadre d'une plate-forme santé-solidarité « PERENNE » fournie par un prestataire externe (Acticall). Le centre de contacts comprend 1 ligne pérenne (Info'ministère), 4 lignes temporaires thématiques (info'métiers, info'grippe aviaire, Don de soi, canicule info'service) et, si besoin, des lignes d'alerte ou de crise (tsunami, méningite...) activables à la demande.

Les développements suivants concernent plus particulièrement l'INPES et les Hospices civils de Lyon (HCL), étudiés comme exemple au sein du monde hospitalier.

a) Le département téléphonie-santé de l'INPES (Institut national de prévention et d'éducation pour la santé)

– Objectifs

L'INPES gère une vingtaine de lignes dédiées à l'information et à l'écoute dans différents secteurs de la santé, à côté d'autres organismes spécialisés (mission de lutte contre la toxicomanie...).

– Organisation et moyens

Au sein de la direction de la communication de l'INPES, le Département Téléphonie Santé supervise trois dispositifs :

1) Tabac Info Service (TIS) (interne à l'INPES) : appels téléphoniques entrants. Le service est organisé sous la forme d'une plate-forme téléphonique sous-traité à ActiCall pour les questions de niveau 1, et des tabacologues pour un accompagnement approfondi de niveau 2.

2) Soutien financier de 16 numéros opérés par 9 associations (dont Sida Info Service, Fil Santé Jeune et SOS Amitié).

3) Coopération avec deux dispositifs non soutenus financièrement : Cancer Info Service, lignes opérées par DATIS (Drogues Info Service, Ecoute Alcool, Ecoute Cannabis).

– Volumétrie

Sur 6 lignes représentatives¹⁰: 76% des demandes sont personnelles, et 24% non personnalisées. Sur l'ensemble des appels, 47% concernent une demande d'aide ou de conseils, 46% des informations plus générales.

¹⁰ Enquête téléphonie Santé BVA – 2004-2005 sur les 6 lignes : Tabac Info Service, Fil Santé Jeune, Sida Info Service / Hépatites Info Service, Cancer Info Service, Drogues Alcool Tabac Info Service.

S’agissant de l’ensemble des structures exploitées ou soutenues par l’INPES, pour l’ensemble des entités concernées¹¹: 2 millions d’appels ont été reçus (dont Tabac Info Service : 40 000) ; le taux d’appels traités est de l’ordre de 72% (TIS : 92%). Dans le cas de TIS, il faut noter le faible niveau de l’escalade du niveau 1 vers le niveau 2 puisque seulement 13% des appels sont « escaladés ». La durée de conversation varie fortement entre ces deux niveaux (3 minutes en niveau 1 contre 23 en niveau 2).

– Appréciation

Le taux d’appels aboutis varie très fortement d’une ligne dédiée à l’autre.

Le coût par appel est élevé : 9,70 € par appel en moyenne pour l’ensemble des structures. Il résulte de la durée des conversations au deuxième niveau (de l’ordre de 20 mn).

b) Les Hospices Civils de Lyon

La mission a également audité un ensemble hospitalier : les Hospices Civils de Lyon. Des articles de presse avaient en effet vigoureusement critiqué le coût excessif de l’appel vers un malade¹² dans un établissement hospitalier proche, mais n’appartenant pas aux Hospices civils de Lyon.

– Objectifs

La stratégie suivie s’articule autour de deux objectifs : permettre à l’usager de s’orienter au sein des multiples consultations et services et de connaître le numéro d’appel de tout malade hospitalisé, offrir au patient et à ses proches une possibilité de liaison téléphonique au moindre coût.

– Organisation et moyens

Pour la réalisation du premier objectif a été mise en place une « unité d’accueil téléphonique », c’est-à-dire un service de renseignements central, installé sur un site unique et accessible par un numéro spécial au coût de 0,118 € par minute, quelle que soit l’origine géographique de l’appel.

Les services et les patients peuvent être joints par des numéros « noirs ». Au regard du second objectif, les usagers ne supportent donc aucune surfacturation. En outre, les malades hospitalisés reçoivent un numéro de téléphone sans avoir à payer un forfait. Parallèlement, dans un souci de réduction des coûts, les HCL envisagent la suppression des 8 000 lignes des malades et leur remplacement par un numéro noir unique pour l’accès aux malades, eux-mêmes étant joignables par un numéro de poste.

– Appréciation

L’organisation mise en œuvre paraît cohérente avec les objectifs poursuivis. Tout à fait contestable, en revanche, est apparu à la mission le cas d’un centre hospitalier qui a mis en place un numéro spécial accessible au tarif de 0,15 €/minute par les proches des malades. Il s’agit en l’espèce d’un tarif à revenus partagés, puisque l’opérateur reverse au centre hospitalier 5 centimes d’euro sur chaque minute d’appel. Cette surfacturation contribue à un plan de retour à l’équilibre des comptes de l’établissement, sans correspondre à la rémunération d’un service rendu au patient, tenu, en outre, d’acquitter un forfait d’ouverture de ligne.

¹¹ Source : audit Axiem 2004-2005, chiffre 2004 sur : Tabac Info Service, Sida Info Service, Hépatites Info service, Ligne Azur, VIH Info Soignants, Ligne de vie, Ligne 6, Sida Info Droit, Droit des malades info, Suicide Ecoute, SOS Suicide Phénix, Fil Santé Jeunes, Maladies rares info service, Asthme et Allergies Info Service, SOS Amitié, Fin de vie.

¹² « Libération » 5 décembre 2006 ; l’hôpital mis en cause ne fait pas partie des HCL.

5. Le domaine travail-emploi

Les stratégies et les dispositifs d'accueil à distance des usagers sont plus ou moins élaborés selon les institutions ou organismes.

a) Le ministère chargé du travail

Le ministère chargé du travail dispose d'un site Internet dédié « www.travail.gouv.fr » qui est devenu le site de référence pour les questions que se posent les usagers en matière de droit du travail.

En outre, le centre d'appels INFO-EMPLOI (0 821 347 347 ; 0,118 €/minute), créé en 1993 pour accompagner les campagnes d'information gouvernementale sur les mesures emploi, répond de plus en plus par téléphone ou courriel aux sollicitations des usagers sur des questions d'application du droit du travail. Ce centre occupe une vingtaine d'agents. Il est accessible directement mais il peut recevoir des appels en débordement du secteur travail des CIRA (une vingtaine d'agents également). La gestion de ce centre a été confiée à une société prestataire (ELUCYDEE SA) dans le cadre d'un marché triennal qui vient à échéance le 27 juin 2008.

Enfin, au niveau local, les DDTEFP disposent de services de renseignements en droit du travail, distincts des services de l'inspection du travail, dont l'effectif varie, selon la taille des départements, entre 1 et 6 agents, hors Paris. Ces services sont accessibles soit physiquement, soit par téléphone (numéro géographique dédié ou via le standard ; tarif d'un appel local) ou courriel. Dans certains départements, des SVI ont été mis en place sur les numéros dédiés de ces services et sur les standards. En outre, des bornes Internet ont été installées par quelques DDTEFP dans les zones d'accueil du public permettant l'accès des usagers aux sites des différents organismes nationaux ou locaux intervenant dans ces domaines. Ces services ont traité en 2006 269 624 appels téléphoniques et 12 139 courriels pour ce qui est de INFO-EMPLOI et plus d'un million d'appels téléphoniques pour ce qui est des services de renseignements des DDTEFP. Le temps moyen de traitement d'un appel téléphonique s'établit à 3'31'' pour INFO-EMPLOI ; il varie entre 6 et 8 minutes pour les services de renseignements des DDTEFP.

b) L'ANPE

L'ANPE dont les activités en direction des demandeurs d'emploi ont été renforcées avec la mise en place du suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi à partir de leur quatrième mois d'inscription utilise les différents canaux d'accueil à distance.

Elle dispose ainsi d'un site Internet dédié « www.anpe.fr » sur lequel elle affiche les offres d'emploi qu'elle recueille (les demandeurs d'emploi intéressés par une offre d'emploi peuvent télé-candidater ou déposer leur profil) et donne des informations sur le marché de l'emploi et les mesures en faveur de celui-ci.

Pour en faciliter l'accès, elle a déployé plusieurs terminaux ou bornes interactives dans les zones de libre accès de ses ALE où les demandeurs d'emploi peuvent se faire assister par un agent d'accueil. Ce service est très sollicité puisqu'il a accueilli en 2006, 140 millions de visiteurs ; une équipe dédiée de 7 agents a en outre traité, au niveau national, 80 000 courriels.

L'ANPE assure également un accueil téléphonique au niveau de ses Agences locales (ALE). Elle met en place depuis deux ans, à l'initiative de ses directions régionales, des plateformes téléphoniques virtuelles communes à plusieurs ALE (Plateformes de Services Téléphoniques) équipées d'un SVI. Elle dispose actuellement de 42 PST couvrant 38% de son réseau sur lesquelles elle mobilise 378 conseillers à l'emploi.

Ces PST ont traité en 2006, 2 471 066 appels sur les 17 891 066 appels parvenus à l'ANPE pour une durée moyenne de traitement de 3'03'' (coût d'un appel : 0,078 € pour la mise en relation +0,028 €/mn).

On notera par ailleurs que l'ANPE utilise aussi le téléphone pour des entretiens à distance avec des demandeurs d'emploi résidant dans des zones éloignées ou pour les informer par SMS des offres d'emploi ou des manifestations susceptibles de les intéresser.

c) L'UNEDIC

L'UNEDIC s'est engagée dans une stratégie d'accueil à distance multi-canal visant à simplifier les démarches administratives des demandeurs d'emploi et à dégager l'accueil physique des tâches à faible valeur ajoutée, pour permettre à ses conseillers de se recentrer sur leurs activités essentielles d'inscription des demandeurs d'emploi, d'instruction de leurs demandes d'allocations et de suivi de leur retour à l'emploi.

Les ASSEDIC disposent ainsi, d'un site Internet (www.assedic.fr) sur lequel les demandeurs d'emploi peuvent accéder d'une part à des informations sur le régime d'assurance chômage ou à certains autres sites spécialisés en matière d'emploi, d'autre part à des services personnalisés comme s'inscrire ou se réinscrire en ligne, accéder à son dossier, actualiser sa situation, communiquer par courriels.

Elles ont développé dans le cadre de l'accueil traitement téléphonique (ATT) des plateformes téléphoniques virtuelles mobilisant des agents répartis dans ses différentes antennes avec lesquels les appelants peuvent avoir un contact direct pour s'inscrire ou se réinscrire, traiter l'ensemble de leur dossier, obtenir des renseignements, effectuer un changement d'adresse.

Elles ont mis en place un serveur vocal interactif accessible par téléphone et des bornes en libre service installées dans ses locaux ou à l'extérieur de ceux-ci (service Unidialog ouvert 24h/24, 7j/7) qui permettent aux demandeurs d'emploi de déclarer leur situation mensuelle, consulter leur dossier, obtenir une attestation personnalisée ou signaler un changement de situation.

Elles utilisent enfin des visio-guichets (Visiodialog) combinant son, images et échanges simultanés de données pour des entretiens à distance de ses conseillers avec des demandeurs d'emploi notamment dans les zones éloignées.

En 2006, le réseau des ASSEDIC a traité 86 900 000 appels téléphoniques dont 53 400 000 sur le serveur Unidialog (coût d'un appel : 0,112 €/mn) et 33 500 000 sur ses plate-formes téléphoniques (coût d'un appel : 0,078 € pour la mise en relation +0,028 €/mn ; durée moyenne de communication : entre 3 et 3'30'').

d) Diagnostic d'ensemble

S'agissant des plateformes ministérielles, l'articulation entre les différents dispositifs est faible : INFO-EMPLOI qui traite pour environ les 2/3 de son activité de questions touchant au droit du travail (alors que ce n'était pas sa vocation initiale) fait double emploi avec le secteur travail des CIRA pour lequel il intervient lorsque ce dernier est saturé. Il n'est pas coordonné avec les services de renseignements des DDTEFP qui soit le méconnaissent, soit communiquent son numéro d'appel sur leurs SVI.

Bien que des groupes de travail aient été mis en place au niveau ministériel (DAGEMO) sur le traitement de la demande individuelle en droit du travail, il n'a pas été mis en place de réflexion stratégique sur l'accueil des usagers calée sur leurs attentes et les moyens d'y répondre, hors la mise en œuvre de la charte MARIANNE dans les services déconcentrés. Ces services apparaissent par ailleurs sous équipés au niveau de la gestion des appels et de l'attente et peu mutualisés, aussi bien en interne avec les services d'inspection du travail qu'en externe avec d'autres DDTEFP.

S'agissant des opérateurs sur le marché du travail, c'est l'UNEDIC qui a certainement la stratégie la plus aboutie en matière d'accueil à distance, que ce soit en termes d'intégration des outils (stratégie multicanal ; développement du recours à Internet pour les actes de gestion élémentaires et des visio-guichets pour des entretiens à distance dans les zones éloignées en liaison éventuellement avec d'autres organismes) qu'au niveau de l'organisation de ses services (automatisation des tâches à faible valeur ajoutée ; mutualisation des fonctions de front et back office pour l'accueil téléphonique ; polyvalence des agents) et qui enregistre le meilleur taux de satisfaction des usagers.

Si les deux institutions (UNEDIC et ANPE) ont en commun la mise en place d'un « accueil proactif », elles se différencient dans le niveau d'intégration de leurs outils dans leurs procédures. L'ANPE dispose ainsi d'un site Internet de grande notoriété qui s'est substitué à l'affichage manuel des offres d'emploi dans les agences, et sur lequel les demandeurs d'emploi peuvent déposer maintenant leur candidature. En revanche, son dispositif d'accueil téléphonique est encore incomplet et assez peu performant que ce soit en termes de services offerts que d'utilisation de ses moyens : l'affectation de conseillers à l'emploi n'est pas en adéquation avec la nature des questions posées, qui sont surtout de nature administrative.

6. Les préfectures

Le ministère de l'Intérieur est à la tête de deux réseaux ayant vocation à accueillir, soit physiquement, soit à distance, le public : d'un côté, les préfectures et sous-préfectures ; de l'autre, les services de police (et de gendarmerie). Seul le premier fait partie du périmètre de la mission. D'après une extrapolation réalisée sur la base des visites et des appels téléphoniques reçus par les préfectures des Hauts de Seine, de la Haute Vienne, de la Seine-Maritime, de l'Essonne et du Val d'Oise, et des chiffres de la population tels qu'établis par l'INSEE, il est possible d'estimer que les préfectures reçoivent 12,6 millions de personnes et 33,5 millions d'appels téléphoniques chaque année.

L'accueil à distance en préfecture est globalement organisé sur le mode traditionnel des standards (un standard par préfecture voire par sous-préfecture dans certains cas). Il n'existe pas de plateforme régionale ou nationale¹³. Les sites Internet sont également locaux : ils enregistrent une fréquentation croissante.

a) La mise en place des SART

La démarche la plus innovante des dernières années a consisté, pour certaines préfectures, à se doter d'une cellule d'accueil téléphonique dédiée, le SART.

¹³ A part la plateforme de renseignement adossée au service d'immatriculation des cyclomoteurs, située à Montmorency, qui reçoit les appels une matinée par semaine.

Outre l'organisation de base reposant sur un standard qui oriente les appels vers les services compétents, certaines préfectures (Val d'Oise, Essonne...) ont fait le choix de dédier spécifiquement une cellule à l'accueil et au renseignement téléphonique, pour certaines procédures spécifiques et massives. Cette cellule, baptisée Services d'Accueil et de Renseignement Téléphonique (SART) répond aux questions des usagers portant sur les titres de circulation, les titres d'identité, et les titres de séjour, tant du point de vue de la réglementation générale (pièces à fournir, démarches à effectuer) que pour répondre à une demande individuelle (état d'avancement d'un dossier). A cette dernière fin, les agents ont accès aux applications telles qu'AGDREF (application de gestion des étrangers) et FNI (fichier national des cartes grises).

Le service rendu est de qualité dans la mesure où l'accueil téléphonique constitue l'unique mission du SART. Celui-ci peut envoyer des documents tels que des listes de pièces à fournir (par courrier, fax ou courriel), voire jouer, grâce à la formation spécifique reçue par les agents des SART, un rôle de « facilitateur » vis-à-vis des services en charge des titres dans des situations délicates (usager énervé ou dont la demande est difficile à comprendre).

b) L'organisation de la permanence de l'accueil.

Certaines préfectures ont entamé une démarche de mutualisation. La mutualisation, qui peut recourir à plusieurs modalités selon les situations locales (notamment prise en charge alternée ou transfert sur la préfecture principale) consiste à faire prendre en charge par une préfecture, pour les périodes de nuit (en général le créneau 20 heures - 8 heures) et les jours non ouvrés, l'ensemble des communications téléphoniques, fax et RESCOM (réseau de commandement par messagerie chiffrée).

De telles expériences ont été engagées par les préfectures suivantes : Seine-Maritime et Eure (prise en charge des communications de nuit et de jours non ouvrés par la Seine Maritime), Haute-Garonne et Hautes-Pyrénées (prise en charge des communications des nuits de fin de semaine et des nuits de jours fériés, par la préfecture de Haute-Garonne), Loiret, Cher, Loir-et-Cher (prise en charge alternée), Essonne et Seine et Marne (prise en charge alternée). La préfecture de police a passé un accord comparable avec la préfecture de la région Ile de France, préfecture de Paris.

Le recul dont on dispose désormais permet de porter une appréciation positive, mis à part quelques « ratés » qui peuvent être compensés par une meilleure mutualisation de l'information et de la formation. Celle-ci peut s'effectuer entre préfectures de toutes tailles. Un dispositif associant trois préfectures peut fonctionner. Cependant, la mission considère que dans le cas des grandes préfectures (périphérie parisienne, préfectures mitoyennes de taille importante en province), le dispositif doit se limiter à deux départements.

Outre le bénéfice en termes de qualité de travail et de vie pour les agents, la mutualisation est source de gains d'effectifs non négligeables. Ils sont estimés à 1,5 ETPT en Seine-et-Marne et 1 en Essonne ; 1 agent en Seine-Maritime, 2,74 pour l'Eure ; 4 postes pour le « tandem » préfecture de police - préfecture de Paris.

c) La démarche de qualité

Deux démarches nationales de mesure de la qualité de l'accueil téléphonique ont été conduites en 1999 et 2002 ; elles ont donné lieu à la rédaction d'instruction. En continu, le directeur du programme « administration territoriale » suit un indicateur de performance mesurant le taux d'appels perdus, dont la réalisation se situe en 2006 à 13,16% pour un objectif national de 6%. Ce taux est meilleur dans les préfectures dotées d'un SART.

Les préfectures engagées dans une démarche de certification (Qualipref ou Marianne) ont mis en place des enquêtes locales plus fines. Ainsi, la préfecture de Haute-Vienne (seule certifiée ISO 9001) se livre à des campagnes d'enquêtes de satisfactions et d'« appels-mystères ».

d) Les évolutions en cours

Les deux principales évolutions susceptibles d'affecter les conditions de l'accueil téléphonique en préfecture sont le projet Cristal et la mise en place de l'agence des titres.

Le projet Cristal désigne le passage progressif à la norme nouvelle de téléphonie sur IP en sorte de favoriser la convergence entre le monde de la téléphonie et celui des réseaux de données. L'objectif est de garantir la pérennité des infrastructures de téléphonie dans un parc vieillissant, de maîtriser les initiatives locales, d'optimiser les coûts par la rationalisation du parc d'installation, de tirer parti des services apportés par la téléphonie sous IP. Ce projet doit permettre la constitution de plateformes communes et offrir des possibilités de mutualisation des services techniques de soutien plus élevées.

Par ailleurs, créée par le décret du 22 février 2007, l'agence nationale des titres sécurisés sera chargée d'organiser (le cas échéant avec le concours d'opérateurs) la production des titres. Elle devrait prendre en charge dans un premier temps le passeport électronique, puis le titre de séjour électronique, le système d'immatriculation des véhicules (SIV), et la carte d'identité électronique. A terme, elle pourra gérer l'ensemble des titres d'identité et de voyage, ainsi que les permis de conduire. Les préfectures vont donc perdre peu à peu l'essentiel de leur mission de délivrance matérielle des titres. Accessoire de cette activité, celle de renseignement sur les titres devrait également décroître.

7. Le Minéfi

a) Des centres de contact aux performances variables

La mission a étudié l'accueil à distance à la DGI et plus particulièrement les Centres Impôts Service, Info Douane Service, Info Service Consommation, INSEE Contact, l'organisation de l'accueil à distance à la DGCP, l'accueil à distance du service des Pensions.

- les centres impôts service (CIS) et la direction générale des impôts (DGI)

Trois CIS répondent aux questions d'ordre général dans le domaine de la fiscalité (0820 32 42 52, 0,118 €/mn). Les CIS ne font pas partie du dispositif 3939 et assurent à ce titre les niveaux 1 et 2 de réponse¹⁴. En 2006, 160 agents ont répondu à 1,3 million d'appels et environ 150 000 courriels, 62 contacts traités/jour/ETP, un coût par contact traité de 4,45 € et un taux d'accueil de 38%.

La DGI dans son ensemble n'est pas en mesure d'établir le décompte exact des appels reçus, *a fortiori* un taux d'appels aboutis. Une estimation récente situe le nombre d'appels reçus entre 35 et 45 millions par an : les CIS ne représentent donc qu'une faible part de l'accueil téléphonique (entre 3 et 4%).

- Info Douane Service (IDS)

IDS est situé sur un site unique à Valenciennes (0820 02 44 44) ; 12 agents répondent aux questions d'ordre général dans le domaine douanier. IDS n'est pas relié au 3939. Environ 43 000 appels et 11 000 courriels ont été traités en 2006, soit 18 contacts/jour/ETP pour un coût moyen de 15,2 €/contact et un taux d'appels répondus de 66%.

¹⁴ Ce qui signifie que les CIS sont articulés avec « allo service public 39.39 » « par exclusion ». Le dispositif ASP s'interdisant de répondre dans le domaine fiscal.

- Info Service Consommation (ISC)

Situé à Montpellier, le plateau d'ISC répond aux questions des consommateurs de niveau 2, c'est-à-dire renvoyées par le 3939. Il n'est donc pas accessible directement. 3,4 ETP ont répondu en 2006 à 39 000 appels, avec un taux d'accueil de 45% et un coût par contact de 6 €.

La DGCCRF est la seule direction examinée qui tienne une comptabilité et une typologie précises des appels reçus dans l'ensemble de son réseau, dont ISC représente 20%.

- INSEE Contact

Sur trois sites, INSEE Contact répond aux questions relatives au champ de compétences de l'INSEE, soit via son serveur vocal interactif (indices courants...), soit par l'intermédiaire d'un agent, avec pour objectif d'inciter les usagers à se tourner vers le site www.insee.fr. Depuis la création d'INSEE Contact, les directions régionales ne doivent plus consacrer de ressources à l'accueil du public.

En 2006, 25 répondants ont traité 57 700 appels (le SVI 106 000) et 29 000 courriels, avec un taux d'appels aboutis de 95%. Le coût par contact s'élève à 14,8 € pour 14 contacts traités/jour/agent.

- L'accueil à distance à la DGCP

A l'instar de la DGI, la DGCP ne connaît pas précisément le nombre d'appels reçus ni le taux d'accueil pour l'ensemble de son réseau. Ces informations sont en revanche disponibles pour les centres de contact spécialisés (centres prélèvement service pour les impôts directs, centres de traitement des amendes) ainsi que pour les trésoreries « Impôt » qui ont mis en place un pôle accueil (une quinzaine à ce jour).

Les CPS et le Centre amendes service (CAS) de Toulouse obtiennent un bon taux d'accueil (plus de 95%) ; le centre de traitement automatisé des amendes de Rennes répond difficilement aux appels ; s'agissant des trésoreries dotées d'un pôle accueil, les résultats 2006 sont très variables (de 46% à 92%), de même que le coût par contact (de 2,2 € à 11,1 €).

Comme le montrent de manière plus détaillée les monographies en annexe, les performances sont très inégales, au niveau des coûts comme de la qualité de la réponse téléphonique. Un tableau en annexe présente les données recueillies pour les centres de contact du MINEFI et les trésoreries réorganisées en pôle accueil.

Quatre éléments d'appréciation majeurs se dégagent :

- l'accueil en général est dorénavant considéré comme faisant partie intégrante des missions des directions ; à ce titre, toutes les directions étudiées incluent des indicateurs relatifs à la qualité de l'accueil dans leur programme comme dans leurs contrats de performance. Pour la DGI et la DGCP, le programme « pour nous faciliter l'impôt » constitue un élément stratégiquement important ;
- le coût pour l'usager de l'appel à un centre de contact s'élève le plus souvent à 0,118 €/mn depuis une ligne fixe (n° en 0820), ce qui correspond à la pratique administrative la plus courante ;
- la mise en place d'un centre de contact à distance ne garantit pas, en soi, un niveau satisfaisant de performance de l'accueil, au niveau de la qualité comme des coûts : ainsi le coût par contact varie de 2,2 € à 15,2 € et le taux d'appels aboutis de 46% à 97%. La réflexion autour de l'organisation et des technologies employées est déterminante pour améliorer ces deux indicateurs-clés (Cf. recommandations de la mission) ;

- une réflexion spécifique sur l'accueil à distance et son articulation avec les autres modes d'accueil n'a véritablement été menée qu'à l'INSEE ; or les enjeux de qualité de service et de productivité sont importants, compte tenu des écarts entre les coûts des différents modes de contact pour l'administration (Cf. infra, partie relative à l'optimisation des coûts).

b) La qualité de service

Sur un plan général, le MINEFI réalise chaque année une enquête auprès des usagers. Les résultats 2006 montrent que 42% seulement des personnes interrogées estiment joindre facilement le MINEFI par téléphone (en progression de 8 points cependant par rapport à 2005). Toutefois, la possibilité d'effectuer ses démarches à distance ne vient qu'en 5^{ème} position (sur onze items) dans l'ordre des priorités.

Dans le domaine fiscal, le dispositif « Pour vous faciliter l'impôt » est appliqué depuis 2004 dans les réseaux de la DGI et de la DGCP. Il comporte neuf engagements de qualité de service dont deux portent sur l'accueil téléphonique (pas d'appel sans réponse et levée de l'anonymat). Ce dispositif est stratégique pour les services déconcentrés, puisqu'il est un des critères de leur évaluation par l'Administration Centrale. Des enquêtes mystère permettent de vérifier la qualité de la réponse téléphonique : à la DGCP, le respect de l'engagement « pas d'appel sans suite » reste difficile bien qu'en progrès (68,6% en 2005, 77,8% en 2006) ; la DGI obtient 91% en 2006, pour un nombre d'appels reçus très proche.

Malgré une démarche volontariste, le réseau de la DGCP reste donc confronté à une difficulté d'accessibilité par téléphone, à savoir que si les résultats des appels mystère montrent certes un taux d'appels aboutis autour de 80% ; mais en période de pointe (lors des échéances, environ une dizaine de jours dans l'année) ce sont plus de la moitié des appels qui n'aboutissent pas (Centres prélèvement services, grosses trésoreries récemment réorganisées étant mis à part). Par ailleurs, les interlocuteurs de la mission à l'extérieur du MINEFI ont fréquemment mentionné la difficulté à joindre les trésoreries comme un obstacle pour les usagers (3939...).

Les centres impôt service se distinguent par un pilotage de la qualité mesurée par un organisme extérieur à l'administration et obtiennent de bons résultats pour les critères qualité de la réponse et nombre d'interlocuteurs, avec une note globale de 8,7 sur 10.

8. Synthèse : trois modèles

Au total, trois modèles principaux d'organisation de l'accueil à distance dominent actuellement la sphère étudiée :

- **un modèle « traditionnel »**, qu'on trouve en préfecture et plus généralement dans les services déconcentrés (trésoreries, certaines DDTEFP...) : un numéro noir ou en 08XX donne accès à un standard couplé ou non avec un SVI puis aux services gestionnaires ; s'il donne à l'usager un sentiment de confort lié à la proximité, ce modèle présente des défauts très notables : qualité de service rarement mesurée (et décevante quand elle l'est), non mutualisation des ressources entre services, absence de traçabilité des contacts, manque de maîtrise des volumes d'appels importants¹⁵ ;

¹⁵ Pour ces raisons, les DDET FP n'hésitent pas à mettre en place des n° d'information spécifiques.

- **un modèle de plateforme d'information** : un numéro en 08XX ou à 4 chiffres donne accès à un centre de contacts de niveau 1, généraliste, qui peut transférer l'appel à un niveau 2 expert (autres centres de contacts ou entités territoriales). Très répandu (3939, Info Emploi, Centre Impôts Service, Info Service Consommation, Info Douane Service, INSEE Contact, INPES, SART en préfecture), ce modèle est bien adapté à la fonction de renseignement : il offre un point d'accès unique ; il permet de désengorger le services gestionnaires des questions récurrentes ; il permet également un accès à une écoute personnalisée dans le secteur sanitaire (Tabac Info Service...). Cependant, dans le contexte étudié, la mission a constaté aussi des difficultés non négligeables : une tendance au foisonnement des numéros qui peut dérouter les usagers (uniquement pendant la durée de la mission, création de deux numéros nouveaux 3211 « services à la personne » et 3919 « violences conjugales ») ; défaut de pilotage (en particulier au niveau des indicateurs de coût et d'escalade vers le niveau 2).
- **Le modèle de plateforme de gestion globale** est désormais le plus répandu dans les sphères Social-Emploi (CNAMETS, CNAV, CNAF, ANPE en partie, ASSEDIC). Il fonctionne de la manière suivante : Les n° en 08XX conduisent à une plateforme technique commune (SVI, ACD..) qui constitue une entité de traitement virtuel, composée de plusieurs centres de contacts. L'ampleur des services fournis est importante (du renseignement jusqu'aux actes de gestion complexes). Cette organisation a la capacité de traiter de gros volumes : CNAMETS, CNAV et CNAF représentent 84 millions d'appels par an, UNEDIC-ASSEDIC 88,4 millions¹⁶, avec un niveau d'accessibilité satisfaisant. Les taux d'appels traités sont bons, la lisibilité pour l'usager aussi.

Dans ce modèle, une intégration est recherchée entre les différents modes d'accès, de manière à ce que les dossiers individuels des usagers retracent l'ensemble des contacts pris (CNAF). La CNAF et les ASSEDIC ont également développé les modes d'accès à distance gratuits (Cf. infra 2.3). La mutualisation des capacités d'accueil à l'intérieur d'une même région est également un point fort de ce modèle.

- Variante de la plateforme de gestion globale, **la plateforme de gestion spécialisée** met en contact l'usager avec un interlocuteur capable de traiter une demande précise, en accédant au dossier, sur un segment spécifique de gestion (centre prélèvement service pour le prélèvement des impôts directs, centre de traitement des amendes). Constitué pour traiter en un seul point l'ensemble des questions relatives à ce thème, un centre limité au recouvrement n'a sans doute pas vocation à perdurer, une plateforme fiscale plus polyvalente étant plus productive (à condition de permettre l'accès au dossier), et plus commode pour l'orientation des usagers.

B. La performance de ces dispositifs

La performance des dispositifs comporte des marges notables de progression.

La mission s'est plus particulièrement attachée à deux indicateurs : le taux d'accueil (taux d'appels aboutis) qui exprime la qualité du service rendu, le coût par contact, qui permet de mesurer l'efficience. Les résultats d'enquêtes auprès des usagers ou d'appels mystère peuvent également compléter l'appréciation dans certains cas.

1. *La qualité de service*

La mission s'appuie à titre principal sur les réponses fournies aux questionnaires retournés par les organismes visités par la mission. L'échantillon étudié dans ce chapitre couvre 156 millions d'appels pour 2006. CNAMETS, CNAF et UNEDIC-ASSEDIC en représentent 60%.

¹⁶ Dont 55 millions adressés au SVI.

Le taux d'accueil (nombre d'appels traités rapporté au nombre d'appels reçus) est bien entendu un critère essentiel pour les usagers : s'il est élevé, il leur sera évité à la fois l'attente (et sa facturation...) et la réitération d'appels qui est également coûteuse.

C'est toutefois un indicateur relativement fruste, qu'il est utile de compléter autant que possible par le taux d'accueil en moins de X secondes (10, 20 ou 30, car au-delà l'appelant raccroche généralement). De plus, lorsque l'usager est accueilli par un SVI, le taux d'accueil atteint plus aisément 100% que si la réponse est uniquement humaine. Par ailleurs, l'efficacité du traitement, c'est-à-dire le taux de résolution au premier contact n'est pas mesurée. Enfin, les méthodes d'évaluation de la qualité étant peu homogènes, les comparaisons entre dispositifs restent de portée limitée.

S'agissant de l'échantillon étudié, le taux d'accueil s'avère très variable, de 97% pour les centres prélèvement service du MINEFI à 37% pour les centres impôts service.

On peut distinguer trois groupes :

- un groupe présentant un bon taux d'accueil (90% et plus), notamment compte tenu des volumes traités : il comprend CNAF, UNEDIC, 3939 (niveau 1), la préfecture de Haute-Vienne (certifiée ISO 9001), le centre amendes service de Toulouse et les CPS ;
- un groupe intermédiaire entre 70% et 90%, incluant notamment la CNAMTS, les plateformes ANPE, Info Emploi, la CNAV et les dispositifs dépendant de l'INPES ;
- un groupe présentant un taux inférieur à 70% : Info service Consommation, Info Douane service, centres impôts service.

Les plateformes de gestion globale ou spécialisée réussissent dans l'ensemble une meilleure performance en termes de taux d'accueil que les plateformes uniquement dédiées à l'information.

Les durées moyennes de communication sont très hétérogènes, et paraissent moins liées à la nature des services rendus qu'à la professionnalisation de la réponse (existence de scripts, consignes de durée maximale de communication...) : INSEE contact est particulièrement rapide (180s), tandis qu'une communication avec ISC dure 269s en moyenne et avec IDS 300s. On note que les plateformes de gestion globale restent en-dessous de 200s (ANPE, CNAF, CNAMTS, CNAV). Or la durée de la communication est une variable-clé du dimensionnement donc de l'efficience de la plateforme. (Cf. 21 ci-dessous).

S'agissant des organismes de la sphère social-emploi¹⁷, qui ont fait l'objet d'approfondissements de la part de la mission, les principaux indicateurs de qualité de service montrent en particulier :

- les temps d'attente moyens sont supérieurs à ceux des organismes similaires à l'étranger comme par exemple l'agence pour l'emploi allemande (Cf. en annexe éléments comparatifs) ;
- le temps de traitement des appels ne présente pas de différence selon le type de plateforme (information ou plateforme de gestion) ;
- le coût pour l'usager est plus élevé (0,118 €/mn depuis une ligne fixe) pour CNAMTS, CNAF, CNAV que pour ANPE et UNEDIC (0,078 puis 0,028 €/mn) qui sont au niveau de l'agence pour l'emploi allemande.

¹⁷ CNAF, CAF Nantes, CAF Rouen, CNAMTSTSTS, CPAM Essonne, CPAM Evry, CPAM Nantes, CNAV, CRAM Limoges, CRAM Rouen, DDAS Limoges, INPES, Plateforme Santé Solidarités (administration centrale), Info Emploi, ANPE siège, Limoges, Nantes, UNEDIC, ASSEDIC Haute-Normandie, ASSEDIC Pays de la Loire, DDTFP Essonne, DDTFP Hauts de Seine.

Depuis quelques années, de nombreuses enquêtes sont régulièrement effectuées soit par les administrations étudiées (enquêtes de satisfaction, enquêtes « mystère »), soit à l'initiative d'organismes extérieurs (baromètres de l'Institut Delouvrier). Dans le champ de la mission, le baromètre Delouvrier 2007 montre que le taux de satisfaction vis à vis des contacts par téléphone varie de 52% (ANPE) à 88% (Santé) ; les contacts via Internet génèrent une satisfaction allant de 48% (ANPE) à 84% (services fiscaux).

Il faut cependant pondérer ces appréciations par la place accordée à la qualité de l'accueil dans les préoccupations des usagers¹⁸ : en matière de sécurité sociale, elle est désormais en dernière position après le niveau des cotisations et prestations, la rapidité des remboursements et prestations, leur niveau, la clarté et la simplicité des documents administratifs, le niveau des frais administratifs et la possibilité d'effectuer des démarches à distance. En matière fiscale en revanche, la hiérarchie des priorités place en tête l'accueil au sens le plus large : clarté et simplicité des documents, disponibilité des personnels (horaires et capacité à conseiller), souplesse dans les délais de paiement, attitude à l'égard des contribuables (écoute, accueil, prise en charge), possibilité d'effectuer les démarches à distance et enfin rapidité et réactivité.

2. *L'efficience*

La comparaison entre les différents dispositifs sur la plan de l'efficience se heurte à la difficulté de comparer des organisations très différentes, comme on l'a vu plus haut. C'est pourquoi les coûts par appel ou par contact calculés par la mission doivent être analysés les uns par rapport aux autres, en tant que reflet des écarts générés par des modes d'organisation hétérogènes, et non en valeur absolue.

Sur un échantillon de 29 organismes ou entités, le coût par contact (téléphone, courriels et courriers dans certains cas) varie de 1,13 € (CAF de Rouen) à 30 € (Tabac Info Service-TIS), la médiane se situant à 5,58 € (CNAMETS).

L'évaluation de l'efficience confirme le constat relatif à la qualité de l'accueil : ce sont les organismes sociaux (CNAV, CAF, CPAM) qui, ayant fortement investi dans l'accueil à distance depuis plusieurs années, en recueillent les fruits. Les résultats très dispersés des autres secteurs traduisent la qualité très variable du pilotage de la performance des dispositifs, puisque des entités ayant un métier identique ou similaire obtiennent des résultats très différents. On notera aussi que de très bons taux d'accueil (plus de 90%) peuvent être obtenus à un coût par contact très élevé (INSEE Contact) ou 14 fois inférieur (CAF Rouen).

A titre d'exemple et uniquement sur l'échantillon considéré (qui n'inclut pas de préfecture), si tous les organismes actuellement au-dessus de la médiane du coût par contact réussissaient à la rejoindre, les économies théoriques s'élèveraient à plus de 20 millions d'€ (6 millions pour l'ANPE). A l'intérieur d'un même secteur (DGCP¹⁹), l'alignement sur la médiane de l'échantillon DGCP procurerait une économie de 1,78 million d'€, sur le coût le plus bas de 6,67 millions.

¹⁸ Baromètre BVA/Delouvrier.

¹⁹ CAS Toulouse, 4 CPS, Trésoreries de Boulogne-Billancourt, Lyon-Part Dieu, Reims.

Conclusion de la partie I

- Le système français se caractérise d'abord par un foisonnement excessif des sites d'accueil et des tarifs, indépendamment bien sûr de la diversité des dispositifs – depuis le standard d'un service déconcentré jusqu'à la plateforme nationale d'un régime social.
- Les grands organismes gestionnaires des réformes sociales sont globalement en avance par rapport aux administrations d'Etat quant à la consistance du service rendu, à l'efficacité pour l'usager (« rapport qualité-prix » l'usager), à l'efficience opérationnelle pour l'administration (rapport performance-coût) et à la transparence de la gestion (grâce au système de la délégation du service public).
- Les dispositifs observés, considérés par « famille administrative » (Préfectures, organismes sociaux au niveau local, par exemple) sont insuffisamment mutualisés en terme d'interconnexion des sites (équipements et ressources humaines) ou de partage des fichiers.
- La plupart des dispositifs étudiés font supporter le prix de la communication par l'usager. L'éventail des tarifs est très large et dépend du numéro appelé (n° géographique, 0800, 081x, 082x...) du mode de tarification choisi auprès de son opérateur téléphonique par l'appelant, surtout du caractère fixe ou mobile de la ligne d'appel. Mais le tarif pour l'appelant est rarement un critère de choix lors des appels d'offre pour la mise en place des dispositifs d'accueil.
- L'évaluation de la performance relative à la qualité de la réponse téléphonique ou courriel est désormais répandue ; en revanche, l'efficience et le retour sur investissement ne sont que très rarement abordés (sauf par les opérateurs sociaux).
- Les dispositifs d'accueil à distance des administrations d'Etat se développent en l'absence de pilotage ministériel et de coordination interministérielle ; il en résulte une moindre efficacité du système, pour les usagers comme pour les administrations.

II. VERS UNE ORGANISATION RATIONALISEE ET UNE GESTION PLUS EFFICIENTE DES CENTRES DE CONTACT

La mission considère que, pour atteindre une efficience (c'est-à-dire un rapport qualité/coût) optimale, il est nécessaire que les centres de contact aient une taille suffisante (quelques dizaines de personnes), qu'ils recourent à différents canaux d'accueil (téléphone, messagerie, Internet « chat ») et qu'ils intègrent, sauf impossibilité juridique ou fonctionnelle, l'information et le traitement des dossiers individuels des appelants, ce qui correspond à la définition des plateformes de gestion globale décrites dans la partie I.

Ce modèle de plateforme est déjà très répandu puisque 60% des appels dans le périmètre de la mission sont traitées par des plateformes qui s'en rapprochent en cours d'évolution vers le modèle, notamment celles des régimes sociaux, ou encore les centres prélevement service.

C'est au demeurant, le modèle adopté par de grandes entreprises pour lesquelles la mission a disposé d'informations (Cf. annexe relative aux expériences françaises et étrangères) sous l'appellation de « centre de relation clients ».

Le réseau des préfectures et sous-préfectures constitue néanmoins un cas particulier car il remplit un rôle de proximité et de continuité géographique de l'Etat sur le territoire.

L'audit a mis en évidence des voies de progrès dans les divers aspects de la gestion, ouvertes à l'ensemble des sites d'accueil.

A. La nécessité d'une stratégie ministérielle

Un facteur important pour une gestion efficiente des sites eux-mêmes est certainement l'existence d'une stratégie ministérielle, ou directionnelle s'agissant du MINEFI.

A l'heure actuelle, la situation est très disparate selon les ministères concernés par l'audit. Dans certains, il existe une stratégie définie au niveau des directions spécialisées. C'est le cas au MINEFI où chaque direction (DGI, DGCP, Douanes, DGCCRF, INSEE) développe son propre dispositif, avec toutefois un début d'intégration du secteur impôts par la « mission commune accueil ». C'est aussi le cas aux Affaires sociales où certaines directions relevant des divers blocs de compétence (Santé, Social, Travail et Emploi, ont mis en place différents dispositifs en déléguant parfois leur gestion à des établissements publics (exemple de la téléphonie santé confiée en majeure partie à l'INPES). Un pilotage ministériel par le secrétariat général avec le concours de la délégation à l'information et à la communication (DICOM) est cependant en train de se mettre en place. En revanche, au Ministère de l'Intérieur, le secrétariat général assume la supervision des fonctions d'accueil. Au niveau interministériel enfin, la fonction stratégique est exercée par la DGME, alors que la gestion des dispositifs est assurée par la Documentation Française, rattachée au SGG, ce qui n'est pas une configuration favorable.

S'il est clair que les directions techniques doivent s'impliquer directement dans la réflexion, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'accueil à distance des usagers, il n'en demeure pas moins que la recherche de la cohérence et d'une gestion optimale des dispositifs nécessite un pilotage ministériel.

Cela est particulièrement évident lorsque la responsabilité d'une mission n'incombe pas à une seule direction (cas de la fonction impôts au MINEFI), ce qui deviendra de plus en plus fréquent avec l'émergence de la fonction de « responsable de programme » (souvent interdirectionnelle).

Cela reste vrai même lorsqu'une seule direction est en charge d'une mission, car des aspects de la gestion gagnent à être harmonisés, au moins au plan ministériel (équipement téléphonique, par exemple). De même, les arbitrages relatifs aux moyens budgétaires annuels comme la responsabilité politique de la fonction d'accueil (par exemple : respect de la Charte Marianne) relèvent par nature de l'autorité ministérielle.

Avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'accueil à distance constitue un élément essentiel de la stratégie d'accueil des usagers. Cet accueil doit se combiner avec les autres formes d'accueil du public ou de portage de l'information et s'inscrire dans une véritable politique de relations avec les usagers.

La mise en œuvre d'une stratégie d'accueil à distance et notamment la création de centres de contact devra prendre en considération les éléments suivants, qui seront successivement abordés :

- politique de relation avec les usagers ;
- organisation multicanal ;
- intégration de l'accueil et des processus de production ;
- adaptation technologique ;
- organisation territoriale ;
- gestion des ressources humaines ;
- organisation interne et gestion technique ;
- possibilité de réduction des coûts de gestion ;
- suivi de la performance (qualité et efficience).

B. La stratégie de relation avec les usagers

Chaque administration gestionnaire applique évidemment une politique de relation avec les usagers plus ou moins élaborée et explicitée.

L'institution d'un pilotage ministériel (Cf. chapitre V) aura sans doute pour effet de systématiser et formaliser sa formulation.

Une grande partie de ce rapport porte, par définition, sur cette politique, mais on insistera ici sur trois aspects spécifiques, pour lesquels des progrès importants restent à faire.

1. L'évaluation des attentes des usagers

a) L'analyse des attentes

La culture de la qualité tend aujourd'hui à se développer dans l'administration, grâce notamment à l'instauration de la Charte Marianne.

Les centres de relation avec les usagers mesurent donc de manière plus ou moins complète les caractéristiques des services qu'ils rendent (Cf. infra sur le suivi de la performance), au regard de divers critères – essentiellement taux d'appels aboutis, durée d'attente, durée de la communication, coût des communications.

Ces critères, joints à la valeur de la réponse elle-même caractérisent la « qualité du service rendu », qui constitue certainement une attente majeure des usagers, et même la principale d'après les éléments recueillis par la Mission.

Mais, en amont du suivi de la qualité du service existant, il n'existe pratiquement pas de mesure des attentes des usagers, comme l'avait déjà souligné le rapport Candiard-Vallet de 2003²⁰.

Les travaux menés par les consultants à partir des pratiques constatées à l'étranger permettent d'affirmer qu'un certain nombre d'attentes doivent être satisfaites en priorité, et par conséquent faire l'objet d'indicateurs :

- point d'accès unique et identifié (indicateur : nombre de points d'accès à l'information) ;
- qualité de service et information délivrée (indicateurs : taux d'accueil ; taux d'appels abandonnés) ;
- diminution du temps d'attente de la réponse (indicateurs : temps d'attente moyen ; taux de réponse en moins de 30 secondes) ;
- réponse immédiate grâce à un accès à l'historique de l'usager (indicateurs : nombre d'appels traités en un seul contact ; nombre de transferts avant de parvenir au bon service) ;
- déplacement physique évité et horaires adaptés (indicateurs : existence de services d'accès à distance ; horaires d'ouverture de ces services).

Une approche large de l'analyse des attentes permettrait aussi de répondre à certaines questions posées dans ce rapport.

Concernant la « lisibilité » du système, les usagers préfèrent-ils des sites d'accueil (c'est-à-dire des numéros d'appel) moins nombreux et plus polyvalents ou nombreux et spécialisés ?

Que pensent-ils de l'utilité de certains sites existants et estimerait-ils souhaitable l'institution de sites dans de nouveaux domaines ?²¹

Concernant l'arbitrage entre coût et qualité, quel choix font les usagers entre un déplacement physique (en fonction de la durée de déplacement et d'attente) et un accueil téléphonique payant ?

Quelles sont leurs préférences dans le recours aux divers modes d'accueil (en fonction de la nature des demandes) ?

Quelle est leur opinion sur l'usage du SVI après le décroché ? Quel nombre d'arborescences d'un SVI estime-t-on acceptable ?

Un délai de réponse supérieur aux 48 heures pour les mails est-il acceptable ?

Quelle est l'importance relative accordée aux divers points de la Charte Marianne ou des Chartes de qualité qui la complètent ?

²⁰ Rapport sur l'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration, par B. Candiard et G. Vallet, septembre 2003.

²¹ Par exemple, dans ce rapport on peut citer l'éventualité d'un site unique d'adressage des doléances des consommateurs, géré par les associations de consommateurs.

b) Les méthodes de mesure des attentes des usagers

La mission n'a pu, dans les délais impartis et compte tenu du budget d'assistance externe qui lui a été attribué, commanditer une étude des attentes des usagers. Mais, afin de faciliter la réalisation d'études par les Ministères, les services interministériels compétents ou les services gestionnaires, elle a demandé aux consultants d'élaborer des propositions méthodologiques. Ces propositions constituent un outil que chaque responsable pourra s'approprier et adapter à son cas. Elles portent notamment sur les aspects suivants²² :

- présentation de deux méthodes d'enquête (l'une à faible coût, l'autre entre 100 et 200 K€) pour comprendre les attentes des usagers ; cette enquête débouche sur une typologie des usagers en fonction de ces attentes ;
- méthode de mesure de l'adéquation de l'offre aux attentes ;
- méthode de mesure de la performance économique du dispositif d'accueil. On remarque en particulier que le canal à privilégier varie en fonction d'une part de la complexité de la réponse, d'autre part du niveau de personnalisation de celle-ci : un SVI convient si les niveaux de complexité et personnalisation sont faibles, Internet permet un haut degré de personnalisation mais est moins adapté aux cas très complexes ;
- méthode de mesure de la satisfaction des usagers ;
- conseils pour le pilotage et calendrier indicatif de mise en œuvre des différents outils.

2. Satisfaction des usagers et contraintes des services gestionnaires

La stratégie de la relation avec les usagers doit tenir également compte des contraintes des services gestionnaires.

La satisfaction des besoins des usagers requiert une double évolution majeure des centres de relations, d'une part vers une « organisation multicanal » et d'autre part vers l'intégration de l'accueil dans les processus de production. Ces deux caractéristiques qui caractérisent la « plateforme de gestion globale » ont une telle importance qu'elles font l'objet plus loin de développements particuliers.

Toutefois, il est clair que les services gestionnaires doivent réaliser un équilibre entre la satisfaction des attentes des usagers et leurs contraintes de gestion de caractère juridique et surtout économique à savoir la limitation de leur coût de fonctionnement et éventuellement d'investissement (lorsque le service n'est pas entièrement délégué au prestataire).

Les stratégies définissent encore trop rarement un objectif clair de partage entre l'accueil physique et l'accueil à distance. Or, dans certains cas, il conviendrait de dissuader, le déplacement au guichet, aussi bien pour faire gagner du temps aux usagers que parce que ce mode de contact est le plus coûteux pour l'administration (Cf. sur ce point le rapport Candiard précité). Sauf dans les cas particuliers où un entretien direct est indispensable (ANPE, préparation du dossier de retraite, législation sur l'accueil des étrangers...), l'accueil physique devrait être le complément d'une stratégie offensive d'accueil à distance.

²² Cf. annexe 8.

Concernant les diverses formes d'accueil à distance, les services gestionnaires se doivent d'influer sur la forme de la demande, tant le coût induit en est différent. Une étude américaine, pas forcément transposable en France en valeur absolue, mais très probablement en termes de hiérarchie des coûts, donne les résultats suivants :

Type de contact	Coût moyen par contact En dollars US	Min/max (variabilité)	Observations
Internet	0,24	0,5-2,8	Service non assisté
SVI (serveur vocal interactif)	0,45	0,7-1	Service non assisté
Courriel	5,00	2-40	Service assisté/traitement en différé
« Chat»	7,00	1,5-12	Service assisté/traitement en temps réel
Téléphone	5,50	1,5-12	Service assisté/traitement en temps réel

Source : Yankee Group (2006)

La dispersion des coûts pour un mode de contact donné, dont cette étude révèle l'ampleur, a beaucoup d'importance dans le choix d'une stratégie d'accueil à distance parallèlement au coût moyen de chaque contact. Ainsi, parmi les modes de contact assisté, le téléphone garde un avantage sur le courriel en raison d'un coût maximal plus de trois fois inférieur, avec un coût moyen voisin.

Les enseignements de ce tableau sont multiples :

- les centres de gestion devaient calculer et suivre les coûts analytiques des formes d'accueil qu'ils pratiquent, en particulier pour les courriels puisque leur coût peut varier considérablement suivant les pratiques de réponse ;
- les modes de contact non assistés sont évidemment beaucoup moins onéreux, puisque l'essentiel des coûts d'un centre de contact sont les frais de personnel.

Il est donc intéressant pour les centres de contact d'orienter la demande des usagers vers Internet et de développer les bornes interactives et les serveurs vocaux interactifs. S'agissant de l'Internet, aucune hésitation n'est permise, puisqu'il s'agit d'un mode d'accueil très économique à la fois pour les administrations et les appelants. Il s'ensuit donc que « par tous moyens » (extension des champs d'information et des données accessibles, renvoi vers les sites Internet appropriés chaque fois que ce renvoi est pertinent, signalétique des sites ...), le recours à Internet doit être encouragé.

Les mêmes considérations valent pour la multiplication des bornes interactives, notamment dans les espaces d'accueil physique.

Pour le développement des SVI, la problématique est un peu différente, puisque leur usage a le même coût pour l'usager que l'accueil téléphonique :

- ils sont utilisables pour toutes les demandes d'information simple et permettent une orientation rapide de l'appelant vers la bonne compétence. Surtout, ils sont peu coûteux (prix de revient de quelques centimes par minute) de sorte qu'il serait intéressant et justifié de partager avec les appelants les économies générées pour les centres d'appels par le recours au SVI. Sachant qu'il est actuellement impossible de tarifer différemment les diverses parties d'une même communication (comme il est dit par ailleurs à propos de la question de la gratuité des temps d'attente), la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de réserver certains numéros (jumelés avec les numéros usuels) au SVI et de tarifer ces numéros, soit au niveau très bas du prix de revient de la communication, soit même de les ouvrir gratuitement depuis un téléphone fixe (n° en 0800). Cette deuxième hypothèse, plus lisible et psychologiquement plus attractive pour les usagers pourrait être privilégiée, étant observé que le faible coût à la charge de l'administration serait largement couvert par l'économie de frais de personnel procurée par l'allègement de la demande d'accueil assisté, et que l'expansion de la demande serait freinée par la contrainte que représente le recours aux SVI par l'usager²³; on mentionnera également la possibilité d'ouvrir des SVI à reconnaissance vocale, moins astreignants pour les usagers ;
- en revanche, lorsque les SVI sont intégrés aux numéros d'appel des centres de contacts, ils allongent la durée de communication, et par suite en accroissent le coût pour les usagers. Ils suscitent en outre leur mécontentement, dès lors que les arborescences sont trop nombreuses, et sont moins appréciés qu'une réponse verbale.

3. La problématique des courriels

Il s'agit d'un mode d'accueil à distance important, en forte et constante progression, et de surcroît, onéreux (contrairement à Internet)²⁴.

Cette situation appelle deux recommandations :

- d'une part, il faut consacrer un effort particulier à une augmentation de la productivité dans l'élaboration des réponses : la réponse aux courriels peut être facilitée par le recours de plus en plus développé à des réponses types (« banque » de paragraphes) ou le renvoi à Internet (rubrique Foire Aux Questions développée par exemple à l'ANPE) ;
- d'autre part, il pourrait être opportun d'adapter le délai de réponse à la complexité de la question, car le délai de 48 heures que s'imposent de nombreux services peut être insuffisant face à une question délicate pour laquelle un délai beaucoup plus long serait accepté si elle avait été posée par courrier postal. L'assouplissement de cette règle pourrait conduire à distinguer entre les réponses objectivement urgentes, très certainement minoritaires (maintien du délai de 48 heures), et non urgentes (une réponse d'attente précisant alors le délai prévisible de la réponse de fond)²⁵.

4. La communication sur les numéros ou adresses des sites

L'importance d'améliorer la communication sur les numéros ou adresses des sites paraît globalement sous-estimé par les administrations.

²³ D'après les experts les plus exigeants, il ne faudrait pas dépasser 3 choix et niveaux de réponse. En pratique, 4 ou 5 choix au maximum et 3 niveaux sont probablement acceptables. (La mission a noté des cas où beaucoup plus de choix étaient présents).

²⁴ 25 % des appels au centre « info douanes service » concernent les franchises d'importation (cigarettes, alcool,...) pour lesquelles les informations sont disponibles en ligne.

²⁵ EDF s'engage à répondre aux courriels sous huit jours.

Celles-ci devraient être très vigilantes, d'une part, sur leur propre communication, d'autre part, sur le référencement des sites dans les annuaires ou autres bases de données extra-administratives accessibles au public.

- Il va de soi qu'en privilégiant la communication téléphonique avec les usagers et en les invitant à appeler tel ou tel type de numéros²⁶, l'administration influe directement ou indirectement sur la demande d'accueil. Certes, les administrations ne l'ignorent pas. Mais, on peut douter qu'elles appliquent toujours la stratégie la plus adaptée²⁷. La mise en oeuvre d'une orientation plus ciblée mériterait d'être envisagée. C'est ainsi qu'au lieu d'indiquer parallèlement des numéros sans commentaire particulier, ce qui n'est pas rare, il serait intéressant de préciser en quelques mots dans quel cas il faut recourir à l'un plutôt qu'à l'autre.
- Le référencement des sites dans les « bases de données » (annuaires, répertoires, Internet) accessibles au public doit être amélioré. A titre d'exemple, il a été observé en 2006 qu'Impôt Service était mal répertorié dans les Pages Jaunes ou sur Google.

En résumé, l'opportunité de veiller à une bonne communication sur les centres de contact devrait être explicitée dans la stratégie de relation avec les usagers, et faire l'objet d'un suivi quasi permanent (par exemple, mensuel) s'agissant des bases de données extra-administratives, qui sont très évolutives.

C. L'approche multicanal

Adoptée par les opérateurs les plus évolués en matière d'accueil à distance du public, en particulier par les grands organismes sociaux, ainsi que par les grandes entreprises, la stratégie multicanal consiste à proposer à l'usager une grande diversité de modalités d'accès au service (accueil physique, centres de contact téléphonique, serveur vocal interactif, automates, internet, voire SMS et visio-guichet), pour lui permettre de choisir son mode d'accès en fonction de la nature de sa demande et de ses propres préférences. Cette stratégie permet en particulier d'éviter des déplacements inutiles, et de centrer l'activité des conseillers en accueil physique ou téléphonique sur les demandes les plus complexes ou les activités à plus forte valeur ajoutée²⁸. L'accueil mis en œuvre doit être pédagogique et permettre d'apprendre aux usagers à maîtriser les différents outils mis à leur disposition.

La maturité respective de ces diverses formes d'accueil est décrite à l'annexe 11.

Ces divers canaux sont utilisés par les usagers selon leurs besoins circonstanciels, une grande partie de la population étant habituée aux diverses technologies, notamment parce que les banques et les assurances les proposent depuis longtemps. Comme on le sait, 44% des foyers étaient en 2006 équipés d'Internet ; en moyenne, 61% des usagers seraient prêts à utiliser Internet à l'avenir pour entrer en contact avec les administrations (soit cinq fois plus que c'est le cas aujourd'hui) : on peut en déduire que le potentiel d'Internet dans l'accueil à distance est très important ; Internet pourrait ainsi dépasser le téléphone comme mode de contact à distance privilégié, se situant juste après l'accueil physique.

Une enquête TNS-Sofres de 2006 indique que 65% des internautes français se sont connectés à un site public (contre 55% des internautes allemands) : les sites les plus fréquentés sont ceux de l'Education nationale, de l'ANPE, des mairies et des organismes sociaux (CAF, CPAM...), et du Minéfi.

²⁶ Par exemple, pour une Direction des Services Fiscaux : le numéro direct du contrôleur qui suit normalement le dossier concerné de l'usager, le numéro du standard de la D.S.F., ou le numéro de Centre Impôts service.

²⁷ C'est ainsi que l'Inspection des Finances avait recommandé, en 2006, à la DGCCRF d'orienter les appelants vers le Centre d'information sur la consommation plutôt que vers les DDCCRF.

²⁸ Cf. annexe « Monographie et bonnes pratiques, p. 3 ».

Si ces perspectives peuvent guider les stratégies d'accueil à moyen terme, il faut néanmoins garder en mémoire qu'aujourd'hui, 80% des personnes âgées de 60 ans et plus ne se connectent jamais à Internet²⁹, alors que la proportion est exactement inverse pour les 18-24 ans. La complémentarité entre les modes d'accueil à distance (téléphone/Internet/courrier) en fonction des usagers qu'il s'agit de toucher (la CNAV n'a pas le même public que les CAF) est donc un enjeu important pour l'avenir.

L'accueil physique garde une place importante. Selon un sondage « Institut Delouvrier BVA » de janvier 2007, 63% des usagers se déplacent (sans doute parce qu'aussi 60% se plaignent d'avoir du mal à joindre le bon interlocuteur administratif). Le même sondage, indique que « les Français utilisent largement l'ensemble des différents modes qui leur sont offerts (une fois sur deux, deux modes de contact sont même employés pour un même service) ». La tendance à collecter une information, par exemple sur Internet, et à en vérifier l'application à un cas personnel par un appel téléphonique ou une visite, a été mentionnée dans une des directions départementales du Travail visitées.

Le succès de l'approche multicanal dépend en priorité de la mise en adéquation des différents canaux avec les attentes des usagers, et de la cohérence entre eux. L'écueil à éviter est l'empilage des vecteurs de communication, qui crée confusion, redondances et, *in fine*, dégrade la qualité de service.

D. L'intégration entre l'accueil et les processus de production

- *Les plateformes dédiées à l'accueil des usagers d'une fonction administrative spécifique doivent être autant que possible intégrées aux processus de la production administrative*

Beaucoup de grandes institutions ont déjà intégré l'accueil téléphonique et sur Internet dans leurs procédures de gestion et poussent leurs usagers à l'accomplissement de certaines de leurs démarches par ce canal. En règle générale, il s'agit de tâches de gestion simples comme, par exemple, la réinscription d'un demandeur d'emploi dans les 6 mois suivant la sortie du chômage, l'actualisation mensuelle de sa situation de demandeur d'emploi (UNEDIC) ou la confirmation par un contribuable des informations figurant sur sa déclaration fiscale pré-remplie. Outre la simplification des procédures pour l'usager et les économies de gestion pour les institutions qui en résultent, l'intérêt de cette solution réside dans le fait que la fonction accueil est répartie sur l'ensemble des agents affectés à une fonction sur l'ensemble des sites d'une institution (forte mutualisation) et que les agents disponibles peuvent être mobilisés sur des tâches à plus forte valeur ajoutée comme les entretiens en face à face, la détection des fraudes...

La réalisation de cet objectif suppose bien entendu la dématérialisation des dossiers et l'accessibilité des bases de données aux téléconseillers des centres de contact.

Les SART créés par certaines préfectures représentent une exception à ce principe car des agents y sont dédiés à un accueil de « front office » qui a été séparé des fonctions de production, les agents chargés de ces dernières ne pouvant faire face aux deux types de tâches. Dans ce cas, il faut veiller à ce qu'une mobilité des agents entre fonctions d'accueil et de gestion permette de conserver une unité de culture et d'expertise.

²⁹ CREDOC, La diffusion des technologies de l'information dans la société française, 2006.

- *L'évolution constatée dans les institutions les plus avancées dans cette intégration consiste à adapter les processus de traitement des données à l'apport des relations téléphoniques*

Cette pratique est institutionnalisée depuis assez longtemps dans les caisses d'allocations familiales sous le nom de « coproduction » (les informations communiquées téléphoniquement par les usagers alimentant l'application informatique gérant des dossiers) et s'est étendue à l'ensemble des grands régimes sociaux. Elle est en usage aussi dans les « centres prélevements service » gérés par la DGCP, qui sont capables d'intégrer « au fil de l'eau » dans les dossiers les informations ou demandes (par exemple, de délais de paiement) des appelants. En revanche, les centres impôts service ne sont pas parvenus à cette étape, qui paraît techniquement atteignable dans le cadre du projet GAIA d'outil de gestion des contacts permettant l'intervention sur les dossiers individuels par l'ensemble des agents.

E. L'adaptation technologique

Ainsi qu'il a déjà été souligné au sujet de l'approche multicanal, il est hautement souhaitable qu'une réflexion stratégique et organisationnelle précède les choix techniques. Ceci établi, les fonctionnalités les plus utiles des centres de contacts comportent :

- une répartition d'appels (technologie ACD : automatic call distribution) qui oriente automatiquement les appels vers les agents disponibles ;
- les SVI. (avec ou sans reconnaissance vocale) avec de multiples usages : délivrance d'une brève information ; proposition d'une solution alternative en cas d'attente trop longue ; orientation en début d'appel ; identification de l'appelant par un code en début d'appel ; traitement de « transactions » (opérations sur données) simples et très formatées ; réponse anonyme à des questions personnelles ;
- Internet, qui est articulé sur l'activité du centre de contacts au bénéfice de l'usager (bouton « contactez-moi », chat, messagerie) mais aussi du téléconseiller (la technologie moderne comportant un « couplage » téléphonie-Internet qui relie le téléphone à l'ordinateur de l'agent).

Les choix technologiques portent notamment sur :

- les outils d'information et de réponse à disposition des agents : scripts de réponse, fiches (moins contraignantes), couplage téléphonie-informatique (qui permet de retracer l'échange dans le dossier de l'appelant), sites Internet ;
- le choix de solutions fermées ou ouvertes, ces dernières permettant la constitution de centres virtuels ;
- le développement de solutions d'accès innovantes pour les usagers : bornes interactives, visio-guichets, SMS...
- l'utilisation des réseaux dits intelligents³⁰, qui permettent de faciliter le reroutage entre centres de contact, facteur très important de la qualité de service ; il est à noter que le développement des réseaux de téléphonie sur « Internet Protocol » facilite la mise en place de cette fonctionnalité.

³⁰ Un réseau intelligent dissocie la voix (contenu des messages) de la signalisation(mécanismes de transport de la voix), d'où des fonctionnalités de reroutage.

Bien entendu, la modernisation de l'équipement des centres ne peut se faire que selon la chronologie du renouvellement des marchés, mais, sous cette réserve, l'adaptation technologique doit être permanente.

Cependant, d'après les informations fournies par le consultant, le cycle du renouvellement est de 2 ans au Royaume-Uni pour le remplacement du système téléphonique, où l'on considère que l'adaptation aux nouvelles technologies se fait selon un cycle de 3 ans. La durée de vie des installations téléphoniques étant sensiblement supérieure en France (4 à 5 ans semble-t-il, voire beaucoup plus : près de 20 ans dans un cas relevé par la mission), on peut se demander (à la lumière notamment de calculs économiques qui font actuellement défaut) si le renouvellement des matériels en France ne devrait pas être accéléré.

- Le rôle déterminant du recours au SVI, qui présente le double avantage d'être disponible 7 jours sur 7 et 24 h sur 24, et d'être très peu coûteux. Au « 311 » de New York, 46% des appels sont traités par SVI. Par ailleurs, EDF a mis en place des numéros dédiés au SVI, sur lequel les clients peuvent trouver des informations sur leur dossier.
- Le relativement faible nombre -semble-t-il- des bornes interactives en usage dans les administrations et chez les opérateurs des services publics administratifs.

L'une des organisations les plus avancées dans ce domaine, à savoir celle des Caisses d'Allocations Familiales, fait fonctionner 136 bornes interactives sur l'ensemble du territoire, qu'il est d'ailleurs opportunément envisagé du mutualiser avec les autres régimes sociaux. L'UNEDIC offre également le même type de service.

Cette implantation paraît modeste eu égard, par exemple, à la politique de la SNCF dont on sait qu'elle fait des bornes interactives un outil majeur de billetterie eut égard aux économies de personnel induites³¹.

- Les fortes potentialités recelées par le recours à la vidéo, qui va permettre le développement des « guichets virtuels » (en cours d'expérimentation dans les départements du Lot et des Deux-Sèvres), sachant que le développement de la téléphonie mobile de nouvelle génération aura déjà habitué une partie croissante de la population à cette technique.

F. Taille et organisation territoriale des plateformes

Les plateformes d'accueil à distance peuvent être physiques (regroupement au même lieu d'un certain nombre d'agents) ou virtuelles (mobilisation d'agents répartis sur plusieurs sites). Pour les plateformes physiques surtout, se pose la question de leur concentration ou de leur dispersion géographique.

Du point de vue technique, le recours aux technologies les plus avancées – (interconnexion des plateformes par la distribution automatique des appels grâce au dispositif « ACD », téléphonie sur IP rendant l'interconnexion très peu onéreuse, accès à des bases de données dématérialisées quelque soit le point d'entrée) rendrait indifférente la répartition des plateformes.

D'un point de vue économique, l'optimisation du dimensionnement d'un centre de contacts est régie par la loi dite d'Erlang qui énonce que trois variables déterminent le dimensionnement d'un centre de contact : le volume des appels, la durée moyenne de traitement (communication + traitement post-appel), le niveau de service souhaité (taux d'appels traités en moins de X secondes). Ces trois variables permettent de calculer le nombre de positions nécessaires et l'effectif requis.

³¹ Le coût d'une borne interactive équivaut à environ 2 mois de rémunération d'un agent de niveau B/C.

Les études réalisées par les consultants sur la taille optimale des plateformes montrent que l'impact sur les coûts fixes du regroupement des plateformes est très important entre 50 et 100 positions. Au-delà, cet impact décroît significativement alors que le risque social s'accroît ; ce facteur est donc à prendre en compte pour choisir entre une plateforme unique ou plusieurs plateformes.

Au demeurant, d'après certaines opinions émises par des gestionnaires de centres dépendant de ministères, il semblerait que l'effectif de 50 agents soit optimal (vraisemblablement en raison des rigidités de gestion liées au statut public). Sachant que les équipes peuvent être d'une douzaine de personnes³², ce point de vue paraît recevable.

A contrario, une plateforme physique de moins d'une douzaine d'agents est ingérable dans des conditions acceptables de qualité et de coût.

En réalité, cependant, la répartition territoriale doit tenir compte de facteurs complexes :

- la base territoriale peut varier selon les fonctions assurées par la plateforme (qui peuvent comporter des spécificités régionales ou locales, comme en matière de travail ou d'emploi), l'organisation territoriale de la structure concernée, et le niveau où sont organisées les bases de données ou fichiers communs ;
- il est certainement légitime que des considérations d'aménagement du territoire guident la répartition physique des plate-formes ;
- s'agissant des plate-formes de l'administration stricto sensu, la tendance globale sera à la concentration physique à un niveau probablement interrégional, la « taille critique » n'étant actuellement pas atteinte dans un certain nombre de cas.

Toutefois, il n'est pas certain que la plateforme physique représente la meilleure réponse aux multiples objectifs poursuivis : de manière naturelle, les considérations de gestion des ressources humaines peuvent influer sur l'organisation des plateformes ; en particulier, leur localisation peut être influencée par les souhaits de mutation des agents. Ce facteur, comme les préoccupations d'aménagement du territoire, peuvent conduire à préférer une organisation virtuelle (comme dans les ASSEDIC où les agents chargés de la gestion des dossiers sont polyvalents et répondent à tour de rôle aux appels), à la mise en place de plateformes physiques de type centre impôt service.

G. Le choix entre internalisation et externalisation ; la gestion des ressources humaines.

1. Le choix entre externalisation et gestion en interne.

Les moyens techniques des centres de contacts de quelque importance (exclusion faite des standards), qui nécessitent des investissements lourds spécialisés et technologiquement évolutifs, sont très normalement externalisés, à l'exception des postes téléphoniques.

La question de l'externalisation ou de l'internationalisation est en revanche ouverte en ce qui concerne les moyens en personnel.

A l'heure actuelle, les deux formules se rencontrent, l'externalisation pouvant même être poussée jusqu'à la délégation de service public.

³² Chiffre indiqué par le consultant sur la base de l'expérience britannique.

Les CAF et les centres impôts service utilisent leur propre personnel, alors que Allô service public 3939 et « Info-emploi » sont sous-traités. A l'étranger, le « 311 de New York » est également sous-traité.

En réalité, le choix est plus restreint qu'il n'y paraît : il ne se pose que pour les plateformes d'information (les plateformes d'accueil intégrant le traitement de dossiers sont naturellement confiées aux agents du service gestionnaire), et pour le niveau 1 d'orientation et de première réponse, le niveau 2 d'expertise requérant des fonctionnaires possédant de fortes connaissances. L'externalisation est également pratiquée pour les appels en débordement sur des tranches horaires spécifiques (nuit, week-end, jours fériés...).

Dans ces champs restreints, on peut voir des avantages à l'externalisation comme ceux d'accélérer la mise en place de la plateforme, d'accéder à de nouvelles compétences, de redéployer des ressources sur des activités à plus forte valeur ajoutée, de transférer les charges d'investissement, de baisser les coûts de fonctionnement et de transformer des coûts fixes en coûts variables. Elle se heurte néanmoins à quelques freins : la confidentialité des données, le risque de perdre la maîtrise d'une activité éventuellement stratégique, le risque social lié à l'externalisation.

Concernant les recommandations à formuler sur ce point, la mission estime que, si l'externalisation peut se montrer efficace pour une réponse de premier niveau, l'accueil à distance, même d'orientation et de première réponse, est un métier tout à fait accessible à des agents publics reconvertis, sous certaines conditions impératives, à savoir une sélection en fonction des aptitudes à la relation et à la communication verbale, et une formation lourde pour l'acquisition des connaissances de base indispensables (le caractère insuffisamment préparé de certaines expériences de reconversion expliquant à contrario qu'elles soient modérément convaincantes).

2. La gestion des ressources humaines

Les centres d'accueil à distance sont un secteur de gestion sociale délicate dans le secteur privé, mais aussi, à divers égards, et pour des raisons spécifiques, dans le secteur public :

- les difficultés de recrutement rencontrées par certains centres de contact (situés dans des zones peu « attractives » d'après les demandes de mutation) pourraient sans doute être palliées par des avantages indemnitaire, ou de carrière; il s'agit d'ailleurs, semble-t-il, d'un métier accélérateur de promotions, la formation technique et réglementaire très poussée qu'il requiert constituant un atout important par les concours internes. Il est également envisageable d'offrir des priorités dans les mouvements de mutation, après une période normale (3 ans) d'exercice de ce métier.
- le gestionnaire du centre de contact correspond à un profil rare dans les administrations, alors que le management des équipes de répondants est un déterminant essentiel de la qualité de service ;
- l'attractivité du métier dépend aussi de sa valorisation et de son environnement, notamment en réservant l'accueil personnalisé aux questions complexes par « délestage » des autres questions sur des canaux non assistés (SVI, Internet) ;
- la formation est un paramètre essentiel de la qualité du service rendu. Elle doit porter à la fois sur le fond et sur les techniques de dialogue et une durée initiale de plusieurs jours paraîtrait normale surtout pour les agents publics reconvertis. L'enquête a montré que cette nécessité est quelquefois méconnue.

H. L'organisation interne et la gestion technique des centres

1. « Les règles de l'art »

Compte tenu du caractère technique de ce sujet, on se bornera ici à souligner qu'il existe des « règles de l'art » qui régissent l'installation physique des agents, l'organisation des équipes, la constitution de la documentation, la supervision du travail des télé-conseillers (voir l'annexe 11).

Le respect de ces règles est une question de « professionnalisme » qui ne va pas de soi, du moins dans les centres de taille réduite.

S'agissant d'une condition essentielle de l'efficience, il est souhaitable que cet aspect soit supervisé au plan ministériel.

2. Le traitement des périodes de pointe

Un point très difficile, qui relève de l'organisation « technique » des centres est celui de la saisonnalité des appels. Ceux-ci varient en effet et parfois fortement selon les mois de l'année, les jours de la semaine et les heures de la journée. Les réponses que la mission a pu observer³³ consistent dans le renforcement dans les mois de pointe par du personnel titulaire dédié au remplacement, et par une polyvalence des tâches (courriel, courrier traditionnel) pour les variations à court terme. La modulation des tarifs pourrait être envisagée pour « lisser » les variations intraquotidiennes voire intra-hebdomadaires. Le recours aux SVI et l'orientation des usagers vers Internet peuvent également offrir une réponse.

I. Les possibilités de réduction des coûts des gestionnaires

Les possibilités de réduction des coûts sont tout à fait substantielles.

1. L'analyse des coûts

L'estimation des coûts par contact (appel téléphonique et courriel) pour la plupart des services ayant fait l'objet de l'enquête est présentée dans l'annexe 11. Le terme « estimation » renvoie au fait que, dans les administrations, les coûts des différentes activités sont encore mal connus.

On observe une dispersion des coûts par contact très importante allant de 1,5 € à 30 €, la moyenne se situant autour de 5,5 € (sur le coût relatif des différents modes d'accueil à distance, voir le chapitre II-B-2). Selon les informations recueillies auprès d'un prestataire privé, le coût de fonctionnement par minute devrait varier entre 0,66 et 1 €.

Cette dispersion paraît moins due à la valeur ajoutée du service rendu par chaque plateforme, évidemment facteur de coût « toutes choses égales par ailleurs », qu'aux caractéristiques d'équipement, et d'organisation, et à la situation contractuelle des plateformes : c'est ainsi que l'UNEDIC présente un coût très bas alors qu'elle rend un service intégré d'accueil et d'intervention sur les dossiers personnels.

Cette situation suggère que l'amélioration de l'organisation mise en place, des équipements et de la gestion peut procurer des économies importantes.

³³ Par exemple au Centre prélèvement service de Lille.

L'analyse de la structure des coûts des centres de contact montre la très forte prédominance des coûts de personnel de l'ordre des ¾ du coût global pour les plateformes disposant de personnel propre.

Il paraît s'agir là, *a priori*, d'un facteur de rigidité des coûts, mais il faut bien voir que des gains substantiels de productivité ou d'économies sont possibles dans ce domaine. La mise à disposition d'outils à cette fin devrait être l'un des objectifs de la coordination interministérielle proposée au chapitre V.

2. L'équilibre économique des opérations

a) La répartition de la charge entre appelant et appelé

D'une manière générale, les contrats de prestations des services d'accès téléphonique (en excluant la mise à disposition de personnel) prévoient la rémunération du cocontractant de l'administration par le tarif d'appel.

Dans un nombre non négligeable de cas, et pour les n° en 820, le contrat prévoit une ristourne partielle du revenu procuré à l'opérateur par les appels en nombre excédant un seuil prédéterminé, généralement affectée aux coûts de maintenance ou d'évolution technique de l'installation. Toutefois ces coûts ne sont pas évalués *ab initio* et largement laissés à l'appréciation du prestataire, ce qui nuit à la transparence d'ensemble des contrats.

A l'inverse, certains contrats prévoient un coût pour l'appelé (0,028 à 0,053 €/mn selon les opérateurs et les prestations choisies pour un n° en 0810).

Mais au-delà de l'apparence de la mise des coûts à la charge de l'appelant, l'essentiel est en réalité supporté par le service gestionnaire « appelé », puisque les coûts de personnel sont prédominants dans le coût total.

b) Le déséquilibre fréquent de l'économie des contrats

Pour des raisons relativement explicables, c'est-à-dire le risque encouru par l'opération du fait de l'incertitude du nombre d'appels lors de l'ouverture du site, il est fréquent que les contrats procurent une marge bénéficiaire très importante aux opérateurs.

Il faut savoir en effet que le coût réel d'une communication pour l'opérateur est de l'ordre de 0,02 ou 0,03 € la minute, et que le tarif d'équilibre d'un contrat pourrait donc être, en incluant une marge raisonnable, de l'ordre de 0,05 € HT, ce qui se compare à un tarif effectif souvent proche de 0,10 € HT/mn.

Certes, l'écart entre le coût complet de la communication et le tarif payé par l'utilisateur ne constitue pas entièrement une rente pour l'opérateur de communications électroniques. En effet, soit celui-ci reverse une partie de la somme perçue au gestionnaire du centre de contact, soit, le plus fréquemment en ce qui concerne les centres de contact de l'administration, l'opérateur fournit des services supplémentaires, le plus souvent la maintenance évolutive du système de télécommunications. Il n'en reste pas moins que ces compensations sont opaques et ne reflètent pas réellement les coûts supportés par les opérateurs de communications électroniques. Elles leur laissent une marge très confortable notamment pour les centres dont le volume d'appels est élevé. En effet, les coûts de maintenance sont essentiellement des coûts fixes qui ne dépendent pas du volume d'appels, alors que les tarifs encaissés varient en fonction du volume de communications.

c) Les pistes de réduction des coûts

(a) La révision des contrats

Le fréquent déséquilibre des contrats en faveur des opérateurs rend possible un abaissement des tarifs supportés par les appelants, mais permet aussi, secondairement, d'améliorer pour les gestionnaires le rapport coût/service rendu. Ceci suppose :

- un suivi attentif de l'exécution des contrats ;
- une réorganisation des contrats à la date de renouvellement, en prévoyant systématiquement un bilan et un compte de résultat prévisionnels ainsi qu'un compte rendu périodique par l'opérateur de son équilibre financier d'exploitation, générant des possibilités de réajustement de l'équilibre financier grâce à la transparence des coûts.

(b) La globalisation de la politique d'achat d'équipements ou de prestations

A l'heure actuelle, les gestionnaires de centres de contact gèrent leurs achats sans mutualisation.

Sachant que l'économie possible par une centralisation des achats est couramment évaluée à 10 à 20%, il est évidemment intéressant de rechercher une mutualisation des bonnes pratiques d'achat, voire une centralisation de ceux-ci.

C'est au demeurant ce que la DICOM des Affaires sociales a entrepris, ce que l'Agence Centrale des achats du MINEFI compte réaliser à partir de 2009³⁴, et ce que prévoit le plan « Adèle 2006-2010 ».

Cette mutualisation et cette coordination, probablement fructueuse au plan économique, se justifient d'ailleurs d'abord au plan technique, dans le cadre d'une stratégie ministérielle d'évolution de l'équipement en fonction des besoins des usagers.

La conduite de cette stratégie de type « technico-commercial » nécessiterait au demeurant de développer les études d'impact économique des évolutions et innovations technologiques. C'est ainsi qu'on sait qu'une borne interactive coûte 6 000 € et un équipement de visiophonie coûte environ 10 000 €, mais que les économies qui en découlent (par réduction des appels téléphoniques, et de l'accueil physique) ne paraissent pas faire l'objet d'évaluations.

(c) La rationalisation de l'organisation des modes d'accueil

Il est clair qu'un réaménagement des pratiques ou de l'organisation de l'accueil peut procurer des économies notables.

Dans le domaine de la gestion interne des centres de contact, on prendra l'exemple de l'organisation de la réponse aux courriels -forme particulièrement onéreuse d'accueil à distance- qui peut engendrer des forts gains de productivité en standardisant les réponses (processus d'ailleurs en cours de mise en place dans divers centres comme on l'a vu plus haut). Cet effort est d'ailleurs d'autant plus nécessaire que le nombre de courriels augmente très fortement (doublement ou triplement annuel).

³⁴ En s'y préparant dès la fin de l'année 2007, c'est-à-dire une année à l'avance.

Le regroupement physique des plateformes trop petites, ou la mutualisation de leur activité par constitution de plateformes virtuelles, sont évidemment un facteur d'économies substantielles.

L'amélioration de la gestion des ressources humaines est un paramètre important des gains de productivité, en raison à la fois de leur poids (3/4 Cf. ci-dessus) dans le coût global, et des marges d'amélioration des pratiques actuelles.

J. Le suivi de la performance : qualité et efficience

1. L'enjeu de la gestion des centres : un équilibre correct entre qualité et coût

L'enjeu de la gestion des centres n'est pas purement et simplement d'accroître la qualité de la réponse, mais de réaliser un équilibre correct entre qualité et coût et ceci pour divers types de raisons :

- à terme, l'amélioration de la qualité est génératrice d'une augmentation de la « demande d'accueil », à laquelle l'administration peut avoir du mal à faire face. Concrètement, le problème se pose aujourd'hui pour les courriels (Cf. ci-dessus, section B3) ;
- à court terme, les ressources humaines et budgétaires sont contraintes, à l'intérieur d'une enveloppe globale allouée à chaque gestionnaire dans le cadre d'un budget opérationnel de programme.

Les indicateurs de qualité et d'efficience sont relativement standards. Il s'agit principalement des indicateurs suivants : volume de contacts par canal et par période (mensuel, hebdomadaire, quotidien) ; nombre d'appels présentés et nombre d'appels traités ; taux d'accueil ; taux d'appels décrochés en moins de 15 secondes ; durée moyenne d'attente des appels traités et des appels abandonnés ; la durée moyenne de communication ; durée moyenne de traitement post-appel ; nombre d'appels traités par heure connectée et par heure payée ; taux de résolution lors du premier appel ; taux d'escalade de niveau 1 vers le niveau 2 ; temps moyen de mise en attente (Cf. également partie relative à l'analyse des attentes des usagers, supra).

Les indicateurs doivent être retracés par des tableaux de bord qui existent pratiquement toujours pour les données techniques, mais non pour l'efficience.

2. Le contrôle externe de la qualité

Le contrôle externe de la qualité s'opère principalement par des « enquêtes-mystère » (c'est-à-dire évaluation du service rendu par des appels anonymes) qui devraient être annuelles : celles-ci sont pratiquées actuellement par la plupart des grands centres mais pas toujours, et selon une périodicité parfois trop lâche.

On peut réduire le coût de cette technique en pratiquant des enquêtes-mystères interadministratives³⁵.

Les enquêtes spécifiques ne font pas disparaître l'intérêt d'enquêtes de type classique sur la qualité, auprès des usagers.

Pour les sites Internet, on voit apparaître des processus d'évaluation demandée en fin de consultations (sites gouvernementaux des Etats-Unis).

³⁵ L'exemple a été donné d'enquêtes mystères « croisées » entre le DSF de Lille et celle de Valenciennes.

3. La politique de qualité et la labellisation

- Si le suivi des indicateurs d'efficience est avant tout une affaire de contrôle interne, il est certainement indispensable que les principaux résultats soient suivis au niveau central (ministères, opérateurs).

C'est en effet à cette échelle que les conséquences doivent être tirées des écarts négatifs par rapport aux standards des centres d'appel et qui peuvent être sensiblement différentes selon les spécificités de chaque situation.

- La politique de labellisation initiée dans le cadre de la Charte Marianne et les politiques de certification (« qualipréf », quali-impôts, quali-Trésor) représentent une bonne approche pour s'assurer que l'accueil à distance répond à des critères de qualité standards ou minimaux.

La référence à des indicateurs particuliers de qualité spécifiques d'un mode d'accueil dans les programmes annuels de performance (ou dans les documents de contractualisation de la gestion) appelle en revanche de fortes réserves en raison des effets de « focalisation » qu'elle induit.

Il est certes légitime de prendre en considération la qualité de l'accueil dans la performance de l'administration mais il faut alors le faire de manière synthétique, (par exemple : « couverture » de la labellisation en termes de pourcentage des contacts reçus dans ce secteur ; résultat des enquêtes auprès des usagers).

III. LES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DISPOSITIFS ETUDES DANS CHAQUE SECTEUR

A. Le 3939 et les CIRA

1. *Le rôle du 3939 : orientation et réponse de premier niveau*

Le numéro d'appel 3939 répond sans conteste à un besoin d'information généraliste ; il lui reste à prendre son plein essor. De ce point de vue, les recommandations du rapport Candiard-Vallet à l'origine de sa création restent intégralement valides.

Il paraît ainsi à la mission que le 3939 doit devenir un centre d'orientation et d'information de base pour les administrations publiques et sociales. Fondamentalement, le 3939 doit permettre à l'usager de s'orienter à travers la complexité institutionnelle des guichets et le foisonnement des numéros spéciaux. Son rôle serait double :

- la réponse (avec des *scripts* et des protocoles de réponses précis) à des questions simples d'ordre général ou à caractère répétitif ; le 3939 serait également le centre d'appel pour tous les services n'ayant pas la taille critique pour gérer à un coût acceptable un centre de renseignement ;
- le renvoi vers des plateformes spécialisées (par ex. centres impôts service, Info-EMPLOI plateforme CNAF, CNAV, CNAM, ANPE, Assédic, services SART des préfectures...) pour des questions plus pointues ou des besoins d'écoute médicale et sociale (centres info SIDA, écoute maladies rares...).

Sur le plan technique, une solution de transfert généralisé des communications vers les plateformes de deuxième niveau devrait être mise à l'étude.

S'il apparaît souhaitable que les centres ministériels cessent d'être directement accessibles (selon l'exemple d'Info Service Consommation), il revient aux ministères gestionnaires de déterminer en concertation avec le 3939 leurs champs respectifs d'intervention et le maintien ou non d'un n° d'accès direct au centre de contact ministériel ou infraministériel ; la mission formulera ici une recommandation de méthode, à savoir la signature systématique d'une convention avec le 3939 pour définir ces éléments, auxquels s'ajouteront les modalités d'alimentation par chaque ministère de la base de données de premier niveau du 3939.

Dans l'hypothèse où une tranche de numéros réservés à l'administration et à tarification spéciale serait créée, l'alignement du 3939 sur sa tarification devrait être assuré.

La mission s'est interrogée sur la pertinence de créer des plateformes de réponse généralistes sur une base territoriale. Elle n'en a décelé ni le besoin ni la justification économique au cours de ses investigations en région. Pour sa part, elle estime que :

- un champ restreint aux administrations d'Etat présenterait un intérêt très limité, compte tenu du rôle important des collectivités locales (par exemple les conseils généraux pour le RMI et l'action sociale) ;
- des plateformes généralistes locales feraient double emploi avec le 3939 et les centres de contact sectoriels étudiés ;
- il en résulterait davantage de complexité, dans un dispositif déjà peu lisible pour les usagers.

2. La réponse de deuxième niveau : responsabiliser les administrations

Comme l'a souligné le constat, la réponse de deuxième niveau (experte) pose un véritable problème d'accessibilité, aussi bien au niveau des CIRA que de certaines plateformes ministérielles (par exemple ISC).

La mission estime que la qualité de la réponse experte doit relever de la responsabilité de chaque ministère, dans le cadre de sa stratégie d'accueil du public. Dès lors, le détachement de fonctionnaires auprès des CIRA, d'ailleurs progressivement remis en cause sous l'effet conjugué de la gestion des effectifs en mode LOLF et des réductions d'emplois, ne se justifie plus.

La mission recommande ainsi que chaque ministère mette en place :

- un dispositif de renseignements téléphoniques « expert » apte à répondre aux appels orientés par le 3939 ;
- le rapprochement ou la mutualisation des plateformes n'ayant pas la taille critique suffisante ;
- un dispositif de labellisation ou de contractualisation permettant de fixer des objectifs en termes de rapport qualité/coût , dans des normes de tarification préétablies ;
- un outil permanent de mesure de satisfaction.

3. La création d'une « marque » administrative ?

La mission estime que l'option consistant à maintenir un site d'information (service-public.fr) d'une part, et un site de téléprocédures (administration24h24) d'autre part ne correspond ni aux besoins des usagers ni aux meilleures pratiques étrangères, qui réunissent les deux, soit en un seul portail (www.direct.gov.uk), soit dans des portails par public (particuliers et entreprises à Singapour) ; de même, la coexistence de plusieurs « marques » pour l'administration d'Etat (3939, service-public, administration24h24) peut être source de confusion pour les usagers et de déperdition des ressources en raison des campagnes de communication qui se concurrencent pour retenir l'attention du public et susciter la mémorisation.

Enfin la mission estime que « monservicepublic », le compte administratif en ligne qui devrait être opérationnel à partir de 2008, pourrait avoir un impact significatif sur le volume des demandes adressées aux centres de contacts des administrations ainsi intégrées au compte en ligne.

B. Le domaine social-santé

Au stade actuel, les branches du régime général de la sécurité sociale étudiées par la mission présentent de telles différences dans les législations qu'elles sont chargées d'appliquer, leurs métiers et leurs cultures respectives, que les perspectives de rapprochement, a fortiori de mutualisation, de leurs dispositifs propres d'accueil à distance des usagers paraissent limitées.

On pourrait cependant envisager une harmonisation des indicateurs de qualité de service retenus dans les différentes conventions d'objectifs et de gestion. Une étude effectuée par la DICOM fait, en effet, apparaître des variations qui ne semblent pas justifiées par les caractères spécifiques de chaque branche. Parallèlement, la mise en commun de certains dispositifs d'accès, tels que bornes inter-actives ou visio-guichets, est souhaitable et technologiquement réalisable. En outre, on pourra se reporter utilement, dans l'annexe relative à la monographie du secteur social, aux préconisations sur les évolutions souhaitables des plates-formes de gestion globale.

En ligne avec ces préconisations, et à titre d'exemple, la mission estime valides les perspectives de travail de la CNAF dans le domaine de l'accueil à distance des usagers :

- mutualiser l'accueil téléphonique entre CAF pour mettre en place des bases de données communes ;
- développer des partenariats avec les autres grands organismes sociaux pour l'utilisation des bornes interactives ;
- améliorer le service tout en abaissant fortement tarif de communication à partir de 2008,
- enfin, mettre en place un outil commun avec la DGI sur les données relatives aux revenus déclarés afin de supprimer les déclarations de ressources à la CAF.

Par ailleurs, les investigations limitées effectuées par la mission en milieu hospitalier ne lui permettent pas d'étayer des recommandations générales. Elles l'autorisent néanmoins à poser en principe que le recours éventuel à des numéros spéciaux et à une surtaxation concomitante doit correspondre à un supplément de service réel rendu à l'usager tout en préservant la faculté pour le malade de correspondre au moindre coût avec ses proches et avec les services de soins auxquels il est amené à s'adresser.

En dehors de ces remarques sur les régimes sociaux et les établissements publics de santé, les recommandations de la mission portent principalement sur les dispositifs gérés ou financés par les administrations sanitaires et sociales.

1. Le pilotage de l'accueil à distance dans le secteur sanitaire et social

Ce pilotage se décline à plusieurs niveaux.

a) Le pilotage d'ensemble

Les hésitations actuelles entre services sur le financement d'une ligne téléphonique dédiée aux droits des malades soulignent une fois de plus la nécessité d'un pilotage d'ensemble. Celui-ci est de la responsabilité du Secrétariat général, avec le concours de la Délégation à l'information et à la communication (DICOM) et en concertation avec les directions techniques concernées. Le principe d'un pilotage stratégique sur ce modèle avait déjà été préconisé par un rapport de l'IGAS³⁶ portant sur le thème plus global de la communication publique aux usagers en matière de santé.

Ce pilotage doit avoir pour composantes principales :

- en relais à la coordination interministérielle, la diffusion des bonnes pratiques de gestion et d'évaluation des dispositifs d'accueil à distance des usagers : lexique d'indicateurs communs, outils d'analyse des attentes des usagers, méthodologies d'évaluation de la qualité du service rendu, référentiels de performance... ;
- dans le cadre de la tenue d'un inventaire permanent, le suivi de la couverture des besoins et de la cohérence thématique apportées par les divers centres de contact mis en place dans le champ de compétence des ministères chargés des affaires sociales et de la santé ;
- l'évaluation comparative des résultats et performances de ces centres de contact ;

³⁶ Rapport n°2005 035 « Etat des lieux et synergie de la communication publique aux usagers en matière de santé et d'offre de soins », présenté par MM. Michel RAYMOND et Pierre-Louis REMY.

- le rattachement de chaque centre de contact à un service (administration centrale...) ou organisme (INPES, par exemple) déterminé, à la fois en termes de pilotage et de financement ;
- la définition de principes de tarification applicables par type de centres de contact, en particulier selon leur finalité (information, écoute, signalement, dons...).

S'il appartient aux services et organismes responsables des politiques publiques concernées de proposer la création ou le financement de centres de contact, il incombe au Secrétariat général de procéder aux arbitrages nécessaires.

b) La mutualisation des moyens techniques et des ressources humaines

La mutualisation doit être recherchée dans le cadre de pôles de compétences : pôle santé, animé par l'INPES, pôle social (Direction générale de l'action sociale et Service des droits des femmes).

Le projet actuellement mis en œuvre par l'INPES à la suite de l'audit effectué par un consultant (AXIEM) donne l'exemple de ce que l'on peut attendre d'une mutualisation des moyens : adoption d'un dispositif technique commun pour la réception et la distribution des appels, puis développement d'un niveau 1 d'information mutualisant les compétences des différentes lignes téléphoniques gérées ou, plus généralement, subventionnées par l'INPES, voire par d'autres organismes (Institut national du cancer, mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie...).

Face à la stabilisation des flux téléphonique et à l'explosion des connexions Internet, devant l'hétérogénéité des coûts d'exploitation de ces structures de tailles extrêmement variables, la mission recommande la mutualisation de l'ensemble des services de niveau 1, à l'exception des structures nécessitant une écoute spécialisée dès le premier décroché (par exemple, suicide, SIDA). Les gains espérés d'une telle mutualisation sont considérables puisqu'il s'agirait de 6,9 millions d'euros en 5 ans et même de 2,25 millions d'euros par an à partir de 2009.

La mutualisation des moyens concerne également les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales. Elle doit notamment être généralisée pour l'accueil téléphonique à l'ensemble des binômes DRASS-DDASS des chefs-lieux de région, dans le cadre de la mutualisation des fonctions supports. La complexité rencontrée par l'usager dans la répartition des compétences, dans le contexte de la décentralisation, justifierait aussi des initiatives communes entre services déconcentrés de l'Etat et services des conseils régionaux et généraux pour coordonner, voire mutualiser l'accueil à distance des usagers.

c) Le pilotage et l'évaluation de la performance des centres de contact

Pilotage et évaluation des centres de contacts appartenant aux services et organismes chargés de les gérer ou de les financer : INPES, DGAS, SDDF, DICOM...

Ici encore, dans la conception de ces centres de contact, une stratégie multicanal associant téléphonie et sites Internet trouve sa pertinence. Par ailleurs, la création récente par l'INPES et la MILDT d'un site Internet consacré aux dépendances permet de proposer des liens nombreux vers les organismes de prise en charge (structures de prévention et de soins) et vers les différents numéros d'appel dédiés.

La mise en œuvre dans les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales d'une stratégie d'accueil utilisant le multicanal paraît également devoir être recommandée, comme dans les services du ministère chargé du travail.

2. *Le développement d'une fonction d'information experte de niveau 2*

Une fonction d'information experte de niveau 2 doit compléter l'information de niveau 1 apportée par le 3939.

La fonction d'information à créer, parallèle au service rendu par Info Emploi, pourrait recevoir la dénomination d'« Info santé-social » et porterait principalement sur la législation et la réglementation dans les domaines sanitaire et social.

Outre l'information experte qu'elle devrait être en mesure de fournir directement, la plate-forme dédiée devrait, à l'instar du 3939, être en capacité d'orienter l'usager - comme le fera le 3939 lui-même, dans le cadre d'une démarche d'« escalade » ou d'orientation - vers les numéros spécialisés³⁷ de la téléphonie santé et de la téléphonie sociale (ou les sites Internet jumelés à ces numéros), la caisse de sécurité sociale en charge de son dossier personnel, l'Observatoire régional de la santé plus particulièrement concerné, la DRASS ou la DDASS compétente,

Le 3939 n'étant nullement un point de passage obligé pour l'usager, « Info santé-social » aurait aussi, évidemment, à dispenser l'information de niveau 1 délivrée par le 3939 (par exemple : information générale sur les prestations sociales, calendrier vaccinal, ...).

La prise en charge de cette fonction d'information paraît relever naturellement de la compétence de la DICOM et elle pourrait trouver sa place dans le cadre du centre de contacts « PERENNE ». Celui-ci est consacré actuellement à deux types d'informations portant sur des risques sanitaires endémiques (grand froid, canicule, chikungunya, infections nosocomiales, grippe aviaire...) et sur des réformes en cours ou récentes (loi handicap du 11 février 2005, réforme de l'assurance maladie, plan addictions, ...). Il informe aussi sur les métiers du secteur sanitaire et social ainsi que sur les dons de sang et d'organes, et accueille déjà un service d'information sur la législation anti-tabac. Il s'agirait donc de développer le volet de l'information permanente sur le droit sanitaire et social.

La base de données d'« Info santé-social » serait constituée et mise à jour par les directions techniques concernées, comme cela est le cas pour « Info emploi ». Pour sa part, « Info santé-social » aurait vocation, dans son domaine de compétences, à alimenter et à tenir à jour les bases de connaissances et d'orientation du 3939. Enfin, la mise en place d'« Info santé social » devrait évidemment donner lieu à une campagne de promotion suffisante.

a. Le domaine emploi

Les propositions de la mission dans le secteur travail, emploi, formation professionnelle s'articulent autour de deux axes : l'amélioration des dispositifs existant ; l'articulation de ces dispositifs entre eux.

³⁷ La ligne « info'ministère » existante renseigne déjà sur ces numéros.

a) L'amélioration des dispositifs existants dans chaque institution

La mission préconise :

- une mutualisation des services de renseignements téléphoniques des DDTEFP par la constitution au niveau régional de plateformes virtuelles (pour assurer une plus grande fluidité du trafic et optimiser les coûts). Envisagée par certains BOP régionaux (Centre, Picardie), elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans trois ou quatre régions dont l'Ile de France, compte tenu de sa taille ;
- la mise en œuvre dans les services déconcentrés du ministère chargé du travail d'une stratégie d'accueil à distance multicanal intégrant, au delà des plateformes de renseignements téléphoniques régionales virtuelles, des SVI (en limitant les choix ou « intelligents »), des bornes de consultation des sites Internet en libre accès (l'implantation de ces bornes est notamment envisagée dans le BOP régional Lorraine) dans le cadre d'un « accueil actif » ;
- la généralisation des plate-formes de service téléphonique de l'ANPE et une optimisation de leurs moyens (création d'une plate-forme au niveau de chaque direction déléguée ; affectation sur ces plate formes d'agents de la filière appui-gestion en lieu et place d'agents de la filière conseil compte tenu de la nature des questions posées ; mise en place de SVI intelligents, par mots clés, et de boîtes vocales interactives pour les conseillers à l'emploi). Une programmation de ces plateformes sur les deux (voire trois) prochaines années pourrait être envisagée.

b) L'articulation entre les différents dispositifs

La mission suggère :

b1) d'articuler les différents dispositifs de renseignements en droit du travail. Elle propose de :

- mettre INFO-EMPLOI sous le bandeau du 39-39. Le secteur travail des CIRA serait de ce fait supprimé et les emplois récupérés pourraient être réaffectés sur les plateformes régionales des services déconcentrés du travail ;
- assurer une complémentarité entre le 39-39, INFO-EMPLOI et les plateformes régionales de renseignements téléphoniques. Des plages d'ouverture homogènes devraient être définies, une mise en commun des bases de connaissances ou de données devrait être organisée, des règles d'escalade et de re-routage précises devraient être prévues.

La faisabilité de cette proposition est toutefois subordonnée à deux conditions :

- les résultats de l'expérimentation des plateformes régionales et le respect d'une phase de transition dans la montée en charge de cette nouvelle organisation ;
- la révision des modalités de financement d'INFO EMPLOI (dont le coût pourrait être supporté au prorata des activités relevant de la communication et du renseignement en droit du travail par les budgets des programmes correspondants) ;

b2) d'articuler entre eux les dispositifs d'accueil de l'ANPE et de l'UNEDIC :

Le rapprochement en cours des deux institutions dans les domaines informatiques (constitution récente d'un GIE), immobilier (implantations dans des locaux communs ou voisins), procéduraux (articulation du premier entretien professionnel de l'ANPE avec l'entretien d'inscription à l'ASSEDIC) et la mise en place du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) plaident pour une articulation de leurs dispositifs d'accueil. La perspective de la fusion des deux institutions devrait permettre d'accélérer ce processus. Toutefois, il conviendra de tenir compte du fait que ces deux organismes ont des flux d'appels conséquents (plus de 51 millions d'appels téléphoniques annuels pour les deux institutions dont 33 pour l'UNEDIC, hors le SVI Unidialog, et 18 pour l'ANPE ; plus de 180 millions de consultations par an de leurs sites Internet dont 140 pour la seule ANPE) et exercent des métiers différents bien que complémentaires. En outre, leurs dispositifs d'accueil à distance comme leurs modes d'organisation du travail sont hétérogènes.

Une réflexion approfondie s'impose donc pour apprécier la faisabilité totale ou partielle d'un tel projet. Un groupe de projet ANPE/UNEDIC pourrait être constitué à cet effet.

b. Les préfectures

Au ministère de l'intérieur, la nécessité d'une permanence territoriale de l'Etat et l'indispensable proximité géographique, excluent toute migration massive vers une plate-forme nationale ou virtuelle. Les standards doivent donc être maintenus, tout en bénéficiant des économies générées par la mutualisation.

Par ailleurs, la mission formule les recommandations suivantes :

a) la généralisation de la mutualisation des standards de nuit et de jours non ouvrés entre préfectures, par groupes de deux (dans les zones très urbanisées) ou de trois préfectures ; le gain estimé par la mission pourrait atteindre 100 à 150 ETP ;

b) la généralisation des services de type SART qui rendent un service de qualité appréciable et facilitent le travail des services en charge des titres ; le cas échéant, sa généralisation à d'autres secteurs, comme le logement ;

Ces services pourraient le cas échéant être situés au niveau zonal ou à l'échelon régional. Cette dernière option semble plus réaliste aux yeux de la mission. Le transport de la voix sous IP permet de « virtualiser » ces services, c'est-à-dire d'installer matériellement les postes de travail dans les préfectures de département où ils se trouvent aujourd'hui, la plateforme étant gérée (distribution des appels, etc) au niveau régional. Des économies d'échelle en découleraient automatiquement.

c) l'abandon, par les préfectures, des numéros en 08, facteurs de coûts sans apport réel dès lors que les personnes appellent à l'intérieur d'un département ;

d) dans la perspective de la mise en place de l'agence des titres, un partenariat renforcé avec le service « 39-39 » (pour l'accueil de premier niveau) et le maintien de services de renseignements dans les préfectures (sauf l'hypothèse du transfert au niveau région ou zone évoquée supra), un service d'appui adossé à l'agence assurant une prise en charge des appels nécessitant un certain niveau d'expertise³⁸.

e) l'expérimentation d'une démarche proactive, l'administration prenant d'elle-même contact avec les usagers pour anticiper les difficultés. Une expérience pourrait par exemple consister en une prise d'attache téléphonique avec les administrés trois mois avant l'expiration de leurs passeports, afin

³⁸ Il est à noter que certaines préfectures orientent d'ores et déjà les usagers vers le 3939. En Seine et Marne, les questions très généralistes sont renvoyées vers ce service dans une proportion de 6% des appels, ce qui n'est pas négligeable ; dans le Val d'Oise, un panneau lumineux placé à l'entrée de la préfecture informe le public sur l'existence de ce service.

de motiver une démarche de renouvellement et d'éviter ainsi les demandes de confection de titres en urgence.

c. Le MINEFI

La mission émet deux recommandations transversales et une série de recommandations pour chacun des centres de contact (détails dans les monographies en annexe).

En premier lieu, il paraît nécessaire que le secrétariat général du MINEFI :

- endosse les missions de pilotage des dispositifs précédemment décrites et donne l'impulsion pour que chaque direction définisse sa stratégie d'accueil à distance, dans le cadre de sa stratégie globale ;
- incite les directions à mobiliser les marges de progression de la productivité détectées par la comparaison entre centres de contact sur le plan de la performance.

En second lieu, les centres de contact du MINEFI sont dans une situation variable au regard du 3939 :

- absence de relation complète : Info Douane Service, Centres Prélèvement Service ;
- relation existante sans être formalisée par un protocole ni surtout par l'implantation du « bandeau » informatique qui donne au 3939 une visibilité sur la disponibilité et la qualité de service du centre auquel l'appel est transféré : Centres Impôt Service ;
- relation formalisée, le centre de contact étant intégré au dispositif de réponse au même titre qu'un CIRA : Info Service Consommation.

Une meilleure intégration au dispositif 3939 pourrait être mise en œuvre : l'exemple d'Info Service Consommation montre en effet que le 3939 a en effet la capacité de développer la réponse de premier niveau en partenariat avec les centres de contact « experts ». La mise en œuvre de relations de travail formalisées des différents centres de contact avec le 3939 devrait se fonder sur :

- une définition claire et régulièrement mise à jour des contenus respectifs de niveau 1 et 2 ;
- des protocoles définissant l'organisation des relations, en particulier les modalités de fourniture et de mise à jour des fiches de renseignement de premier niveau et de formation des agents du 3939 sur ces sujets.

Pour les centres impôt service, la mission formule des recommandations de court terme et à plus longue échéance :

- à court terme, le contrat actuellement passé avec l'opérateur génère pour ce dernier des revenus élevés, qui pourraient à l'avenir être partagés avec l'administration ou se traduire par une baisse du tarif appliqué aux appels ;
- les CIS étant désormais saturés, il apparaît clairement qu'il devient urgent pour la DGI de définir des solutions, qui peuvent passer à court terme par une intégration accrue au dispositif 3939, déjà évoquée ci-dessus ou éventuellement par la création d'un quatrième CIS ; à plus long terme et sur la base d'une estimation située entre 35 et 45 millions du nombre d'appels adressés au réseau, la mission place dans une fourchette allant de 3 300 ETP à 4 200 ETP la capacité de réponse téléphonique nécessaire pour l'ensemble de la DGI.

- pour le moyen terme il devient nécessaire de définir une organisation-cible de l'accueil ; les questions à traiter incluent le degré d'intégration de l'accueil à distance et de l'accueil physique, le niveau de questions (information générale, informations individuelles...) qui doit être traité par les différentes entités (CIS, CDI), la base géographique à retenir pour l'accueil et le traitement des dossiers individuels. A cet égard, la mise en commun des accueils physiques au sein des hôtels des finances comme l'expérimentation de l'Ain indiquent probablement la voie à suivre, c'est-à-dire une intégration de l'accueil et du traitement d'une part, un accueil commun DGI-DGCP d'autre part.

A la DGCP, la mission constate qu'une réflexion d'ensemble que la stratégie d'accueil est en cours, qui conduit depuis un an à la création d'un pôle accueil professionnalisé des trésoreries les plus importantes. Aussi bien pour le taux d'accueil que pour la productivité, des progrès paraissent possibles : l'alignement des trésoreries réorganisées sur le coût médian par contact de la DGCP représenterait un gain de 1,78 M€/an.

La mission recommande l'approfondissement de cette réflexion en commun avec la DGI, avec pour objectif un rapprochement voire une unification des processus d'accueil non seulement physique mais également à distance. La mutualisation ayant commencé pour l'accueil physique, une expérimentation étant encore en cours pour l'accueil à distance (Ain), c'est dans ce domaine que peuvent être réalisés des progrès majeurs à court et moyen terme, en s'appuyant sur la mise en œuvre de COPERNIC et les rapprochements physiques déjà entamés.

Pour les autres centres de contact :

- l'INSEE a mis en place un dispositif efficace sur le plan de la satisfaction des usagers, mais doit s'interroger sur les moyens d'en accroître la productivité : l'alignement sur le coût médian du MINEFI procurerait un gain de l'ordre de 0,35 M€/an. A cet égard l'existence de 2 plateformes de réponse (Rouen et Strasbourg) ne paraît pas correspondre à un optimum économique.
- partant des constats que 25% des questions adressées à Info Douane Service portent sur les franchises tarifaires, et que l'abaissement du coût par contact au niveau de la médiane MINEFI permettrait un gain annuel de 0,53 M€, la mission recommande l'établissement d'une organisation de la réponse au public entre IDS et le 3939, IDS assurant le niveau 2 de réponse, ce qui devrait favoriser un accroissement de la productivité comme de la qualité de service. La mise en œuvre d'un SVI pour les questions les plus courantes pourrait également améliorer la productivité du service.
- des réponses organisationnelles doivent être recherchées pour accroître la capacité de réponse d'Info Service Consommation :
 - accroissement du rôle du 3939 en niveau 1,
 - mutualisation avec des directions départementales,
 - travail en réseau avec des associations de consommateurs : 90% des questions adressées à ISC concernent des litiges contractuels et de la vie courante, qui sont en dehors du champ strict de compétences de la DGCCRF. La mission estime que cet état de fait révèle une carence des associations de consommateurs. L'hypothèse d'une « BP 5000 » téléphonique pourrait être mise à l'étude, avec une rémunération de l'association indexée sur le nombre d'appels traités, par référence au système originel de la BP 5000 où la rémunération de l'association est liée au nombre de courriers traités.

- concernant le service des pensions, la mission a relevé que l'accueil à distance ne constituait pas à l'heure actuelle une véritable priorité. Toutefois, compte tenu du développement prévisible de son activité (instauration du compte individuel du pensionné), le centre de réponse téléphonique du service des pensions mèrriterait une réflexion d'ensemble sur la professionnalisation de l'organisation de réponse (téléphone, courriel...) et l'articulation possible avec le 3939 (niveau 1).

IV. LA TARIFICATION ET LA QUESTION DE LA GRATUITÉ

A. La tarification est opaque

1. La tarification est peu lisible pour l'usager

La tarification de la relation avec chaque site est presque toujours fixée *a priori* par l'autorité qui l'institue, selon des critères qui sont peu explicites³⁹. Il semble y avoir très peu de cas où le tarif soit un paramètre de l'appel d'offres aux opérateurs.

Plusieurs paramètres sont pris en compte pour fixer le tarif d'une communication. Il est donc difficile de savoir quel tarif est appliqué pour une communication donnée. Pour les usagers, le manque de lisibilité est criant. La tarification varie en effet selon les éléments suivants.

2. La tarification varie selon l'opérateur de raccordement des usagers.

Pour les numéros d'appels comportant 10 chiffres, le tarif est fixé par l'opérateur de raccordement de l'usager. Il dépend de la nature du contrat passé entre l'usager et l'opérateur de communications électroniques. Il peut être proposé sous la forme d'un forfait de communication ou être payé pour chaque communication. Le prix est variable pour chaque opérateur de communications électroniques.

Pour les numéros dits spéciaux et faisant partie des tranches en 08XX ou encore les numéros courts à 4 ou 6 chiffres, le prix est lié au numéro appelé. Il n'est pas fixé par l'opérateur de raccordement. Il ne fait en général pas partie des forfaits de communications, ni pour les abonnés au téléphone classique, ni pour les abonnés à la téléphonie sur IP, ni pour les abonnés aux mobiles.

A titre d'exemple, le Centre Prélèvement Service de Lille (n° en 0820) a calculé qu'une même communication revenait à 0,19 € pour l'appelant à partir d'une ligne fixe classique (hors « box ») et à 1,32 € pour l'utilisateur de certains téléphones mobiles.

3. La tarification varie selon les numéros d'appel.

Les centres de contact, en choisissant les numéros auxquels ils souhaitent être appelés, déterminent *ipso facto* le prix à payer pour les usagers.

Toutefois, le choix du tarif des appels est rarement un paramètre de l'appel d'offres lancé auprès des opérateurs de communications électroniques. Ces critères de choix pourraient notamment porter sur l'uniformité du tarif sur l'ensemble du territoire ou les fonctionnalités associées aux numéros dits spéciaux.

4. La tarification varie selon que l'on appelle d'un téléphone fixe ou d'un mobile

Elle est toujours plus élevée pour les appels passés depuis les mobiles que pour les appels passés depuis un poste fixe.

Ceci est particulièrement important pour les appels vers les numéros spéciaux. D'une part la gratuité des appels vers les numéros 0800 n'est pas assurée au départ des téléphones mobiles, d'autre part ces appels vers les numéros spéciaux supportent un surcoût important.

³⁹ Un repère intéressant est celui donné par l'INSEE qui a adopté un tarif de 0,118 €/mn, équivalent, sur la base d'une durée moyenne de 3 minutes, au coût d'un timbre-poste.

Par exemple les prix des appels depuis les téléphones Orange vers des numéros en 0820 sont 0,60 € par minute alors que le prix depuis un téléphone fixe est de 0,118 € par minute. Le prix des appels vers les numéros 0820 n'a pu être trouvé par la mission sur le site Internet des autres opérateurs mobiles, ce qui illustre le caractère peu transparent de ces tarifs.

Or une part croissante des usagers utilise désormais les téléphones mobiles et actuellement environ un tiers des appels proviennent des mobiles.

5. La tarification est fonction de la durée des communications.

Parler uniquement de tarif à la minute peut être trompeur, car bien évidemment le prix final à payer par l'usager dépend de la durée de l'appel. Le tableau ci-dessous reconstitue donc le prix réel d'une communication en fonction de la durée de l'appel. Il faut noter que la durée moyenne des appels est de l'ordre de 3 minutes.

Les prix mentionnés ci-dessous sont calculés à partir des tarifs officiels de France Télécom et concernent uniquement des communications à partir et à destination des postes fixes. Le tarif choisi pour les numéros géographiques est le tarif de base payé à la communication.

Les prix ne prennent pas en compte les sommes à la charge de l'appelé pour les numéros 0800 et 0810. Pour les appels en 0811, 9Cégétel fait participer l'appelé pour un montant de 0,028 à 0,053 € HT par minute selon les prestations choisies. Pour ce même type d'appel, France-Télécom annonce par exemple un pris de 0,034 € HT par minute pour des communications en provenance de la métropole.

N° appels (hors DOM)	Opérateurs raccordant le numéro	Communication de 1 mn Prix TTC en € en heures pleines	Communication de 3 mn Prix TTC en € en heures pleines	Communication de 6 mn Prix TTC en € en heures pleines
Numéro Géographique	Local FT	0,106	0,162	0,246
	National FT	0,183	0,393	0,708
0800	FT	gratuit	Gratuit	gratuit
810	FT	0,106	0,162	0,246
820-0821	FT	0,118	0,356	0,709
825-826	FT	0,149	0,45	0,90
891 (67)	FT	0,224	0,672	1,128
892 (68)	FT	0,282	1,011	2.02

La durée des communications, donc le prix total, dépend de plusieurs facteurs : la durée du message délivré par les SVI, la durée de l'attente pour obtenir un téléopérateur, la durée du contact avec le téléopérateur, tous éléments qui sont sensibles pour les usagers.

Cette situation nuit bien évidemment à la « lisibilité » du système par l'usager, même si celui-ci est en mesure de s'informer du tarif qui lui est de plus en plus souvent annoncé en début d'appel.

B. La question de l'extension de la gratuité.

Il convient de rappeler tout d'abord que la notion de gratuité est complexe et multiforme. Elle se comprend comme la gratuité pour les appelants désirant passer une communication, sachant que le coût de cette dernière doit in fine être supporté par quelqu'un.

On peut distinguer trois types de « gratuité pour l'appelant » selon l'organisme qui paiera *in fine* :

Les appels d'urgence sont entièrement gratuits pour l'appelant, quel que soit le réseau utilisé pour écouler la communication (fixe mobile ou Internet). Le coût est à la charge des opérateurs de communications électroniques.

Les appels vers les numéros 0800 sont gratuits pour l'appelant pour les communications utilisant les réseaux fixes mais payants pour les communications utilisant les réseaux mobiles. Le coût de ces appels, lorsqu'ils sont « gratuits », est à la charge du destinataire de la communication.

Les appels vers les services sociaux dont certains selon les termes de l'article 55 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique devraient être gratuits pour les appelants (Cf. ci-dessous) quel que soit le réseau utilisé pour écouler la communication (fixe, mobile ou Internet). Le coût serait alors à la charge du destinataire de la communication.

Dans la période récente, la question de la « gratuité » a été mise en exergue en ce qui concerne les temps d'attente lors des communications vers des centres de contact et l'application de l'article 55 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique.

1. L'impossibilité technique à court terme de la gratuité du temps d'attente

Si la justification de principe est évidente, l'idée d'instaurer la gratuité du temps d'attente (du « décroché » jusqu'à la prise en charge effective par un téléopérateur) pour les appels vers l'administration se heurte pour l'instant à une impossibilité technique.

La gratuité du seul temps d'attente est actuellement impossible à généraliser car elle requiert le changement de tarif en cours de communication. Selon un récent rapport du conseil général des technologies de l'information⁴⁰, plusieurs années seront sans doute nécessaires aux opérateurs de communications électroniques pour rendre cette solution opérationnelle et universelle.

2. L'extension de la gratuité aux services sociaux présente de l'avis de la mission plusieurs inconvénients sérieux.

Le principe de la gratuité de l'accès téléphonique aux services sociaux a été introduit par l'article 55 de la loi du 21 juin 2004 (loi pour la confiance dans l'économie numérique): « Un décret en Conseil d'Etat détermine chaque année la liste des services sociaux mettant à la disposition des usagers des numéros d'appel spéciaux accessibles gratuitement depuis les téléphones fixes et mobiles.⁴¹ Une tranche de numéros spéciaux réservés à cet usage est définie par l'Autorité de régulation des télécommunications, dans les six mois à compter de la promulgation de la loi. L'Autorité de régulation des télécommunications établit, après consultation publique, les principes de tarification entre opérateurs et fournisseurs de services auxquels l'utilisation de ces numéros est soumise ».

⁴⁰ Gratuité des temps d'attente des centres de relation client, par Mme D. Varenne et M.F. Platet, juillet 2006.

⁴¹ Cette disposition est clairement distincte de l'article du code des postes et communications électroniques qui met la gratuité des numéros d'urgence à la charge des opérateurs.

Selon les informations recueillies par la mission :

- aucune liste n'a été établie à ce jour ;
- cette liste est susceptible d'inclure des services dépendant de collectivités locales (ex : conseils généraux, chargés de l'action sociale et du RMI) ;
- selon l'analyse juridique réalisée par le ministère des affaires sociales, le secteur santé est exclu du dispositif ;
- il n'y a pas eu de consultation menée par l'ARCEP sur ce sujet ; celle-ci a cependant réservé une tranche de numéros en 808.

Une série de difficultés font obstacle à une application littérale de la loi.

De l'avis de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, la gratuité totale est porteuse d'effets pervers. Elle est en effet susceptible de générer en nombre des appels non pertinents, des appels inutilement réitérés ou abusivement prolongés.

La mission a également effectué une évaluation coût de la gratuité, appliquée sans discernement à la charge des trois principaux organismes de protection sociale : CNAM, CNAV, CNAF. Celles-ci reçoivent environ 69 millions d'appels par an représentant un volume de 241 millions de mn/an. Un tiers des communications sont passées depuis un mobile dont le coût est trois fois plus élevé que celui d'un appel depuis un poste fixe.

Ces seuls paramètres conduiraient à un coût supplémentaire de fonctionnement des régimes sociaux CNAM, CNAV, et CNAF de l'ordre de **63 millions d'euros**, à volume d'appels constant. Cette évaluation doit être complétée par la hausse inévitable des appels, notamment indésirables, engendrant le surcoût d'amortissement et de maintenance des équipements supplémentaires, et surtout par l'augmentation des frais de personnel. Ceci majore l'évaluation précédente de 1/3 ; **au total le coût de la gratuité pourrait dépasser 80 millions d'€.**

S'agissant des collectivités locales, la compensation des charges transférées est désormais constitutionnelle. Il en résulte que la gratuité pour l'usager serait obligatoirement supportée par l'Etat et les contribuables.

C. Les recommandations de la mission sur la tarification.

1. *Les solutions envisageables pour la mise en œuvre de l'article 55*

Concernant la suite à donner à l'article 55 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, il s'agit d'une question d'ordre réglementaire. On se bornera à observer qu'il semble y avoir deux types de solutions :

- soit la détermination par décret d'une liste sans doute courte ;
- soit la modification législative de ce texte, dès que l'occasion s'en présentera, ce qui paraît de loin préférable.

Ne devraient, en toute hypothèse, être inscrits sur la liste que des numéros spéciaux de services sociaux dans un sens étroit (voir sur ce point l'annexe présentant les réflexions du service juridique du Ministère des Affaires Sociales). L'inscription sur la liste pourrait, , répondre à un critère de « détresse sociale » équivalent à celui qui justifie aujourd'hui l'utilisation de numéros tels que le 115 (hébergement d'urgence) ou le 119 (enfance maltraitée) et qui pourrait s'appliquer par exemple au 39 19 (violences conjugales).

2. La gratuité ou le plafonnement du coût pour l'appelant peut être réalisée de manière spécifique pour certains publics

Comme indiqué ci-dessus, la gratuité totale est actuellement garantie par la loi pour les numéros d'urgence (type 15, 18) ; une gratuité partielle (à partir d'une ligne fixe, n° en 0800) est assurée pour certains numéros correspondant à une problématique prioritaire (SIDA Info Service...). L'article 55 de la loi du 21 juin 2004 pourrait permettre la gratuité pour certains numéros à définir dans la sphère sociale (à l'exclusion du secteur de la santé).

En dehors de ces cas, il peut être souhaitable d'assurer la gratuité des appels ou des tarifs inférieurs à ceux normalement pratiqués pour le type d'appels considéré, pour certains publics en situation sociale difficile (par exemple les bénéficiaires de minima sociaux).

Il peut être ainsi envisagé que certains usagers se voient reconnaître la possibilité d'appeler en PCV grâce à un code d'identification personnel ; toutefois, ce service n'étant pas offert par tous les opérateurs, l'universalité d'un tel dispositif n'est pas garantie.

Si, plutôt que la gratuité, l'option d'appliquer un tarif plus bas à certains publics est retenue, une ligne spécifique peut être ouverte à cette fin.

Mais les pistes les plus prometteuses pour élargir les possibilités d'un accès à distance peu coûteux, voire gratuit, résident dans les possibilités offertes par les nouvelles technologies. On peut citer par exemple :

- le rappel de l'usager, immédiat ou en différé (ticketing), en particulier si la communication se prolonge (pratique des conseillers de l'ANPE) ;
- les « points phone » gratuits dans les ASSEDIC, permettant la consultation du compte, la prise de rendez-vous... ;
- les visio-guichets (comme ceux installés dans les mairies par les CAF, les ASSEDIC...) permettant un contact audiovisuel avec un agent. Ces dispositifs peuvent être communs à plusieurs organismes et ce d'autant plus que leur coût d'implantation est assez élevé (10 000 € l'unité selon la CAF) ;
- les bornes d'accès Internet (mairies, CAF, ASSEDIC...) qui permettent d'accéder à des informations en ligne, de réaliser certaines transactions simples ou d'obtenir des attestations de droits. Elles peuvent aussi être mutualisées.

A cet égard, les études disponibles montrent que l'usage des technologies de l'information varie moins en fonction de la situation sociale qu'en fonction de l'âge⁴².

3. Vers une baisse généralisée du tarif des communications

Comme on l'a montré dans la section consacrée aux coûts, les services publics peuvent généralement obtenir un abaissement des tarifs sans grever le budget du service gestionnaire par un rééquilibrage financier des contrats avec les opérateurs, ceux-ci le permettant souvent. Ce rééquilibrage devrait être recherché à l'occasion du renouvellement des marchés.

C'est la politique explicitement adoptée, dans le secteur des affaires sociales et par plusieurs régimes sociaux (CNAF, CNAMTS).

⁴² Par exemple, le pourcentage de bénéficiaires du RMI utilisant le site www.caf.fr est équivalent à celui des autres catégories de bénéficiaires de prestations de la CNAF : 25% des déclarations de ressources sont désormais effectuées en ligne.

Encore paraît-il légitime de tenir compte de la nature du service rendu, quand sa valeur ajoutée est importante, ou quand il excède la gestion de la complexité réglementaire : une tarification plus élevée, rémunérant le service appelé, pourrait être acceptable, en particulier lorsque l'administration offre des réponses complexes à des professionnels.

A l'inverse, il pourrait être envisagé d'instituer des numéros particuliers à tarif très bas, voire gratuits pour le recours exclusif aux S.V.I. (Cf. le chapitre sur la stratégie de la relation avec les usagers).

Dans un ordre d'idées voisin, les tarifs pourraient être modulés suivant l'heure d'appel (*ibidem*).

Une innovation de grande ampleur consisterait à créer une tranche de numéros spéciaux pour l'ensemble des services publics (en réservant le cas des services publics locaux) **comme c'est le cas avec la tranche 808**. Cette tranche identifierait ainsi les numéros d'appels de l'administration et présenterait une commodité de mémorisation⁴³. Elle pourrait faire l'objet de tarifs d'appels réglementés calculés de façon à couvrir les coûts complets des opérateurs, y compris une marge raisonnable, sous l'égide de l'ARCEP. Le **tarif unique pour tous les opérateurs**, que ce soit ceux de raccordement des plateformes ou ceux de boucle locale de raccordement de l'usager, pourrait s'approcher des tarifs des numéros en 810. Les appels depuis les mobiles devaient également être intégrés dans le mécanisme, même si le niveau de leur tarif était différent de celui des appels depuis les téléphones fixes. La question du prix des appels depuis les DOM devait être incluse dans cette réflexion.

Si elle était retenue, cette création d'une tranche tarifaire spécifique pourrait répondre en partie aux préoccupations qui ont présidé à la genèse de l'article 55 de la loi du 21 juin 2004, comme au souci de résERVER un tarif le plus modéré possible aux publics cibles de certains dispositifs (RMI...).

Les numéros à quatre chiffres (type 3939) offrent également une grande liberté tarifaire mais sont par définition moins nombreux. Leur universalité d'accès depuis tous les opérateurs et au même tarif n'est pas non plus assurée.

Au demeurant, le recours aux numéros spéciaux existants ou nouveaux pourrait être limité : utiles pour accéder aux numéros en 0800 ou dans les cas de plateformes mutualisées sur plusieurs points du territoire ou en cas d'escalade entre plateformes, ils doivent donc être réservés à ces seuls cas et ne pas être utilisés dans les services ne comprenant qu'un seul site, puisque plus coûteux que les numéros géographiques.

4. Faire progresser la transparence des tarifs

Sur ce point la mission formule deux recommandations :

- Les lignes téléphoniques mises en place par les administrations et leurs opérateurs doivent comporter l'annonce du tarif appliqué et éventuellement du temps d'attente avant de joindre un téléconseiller ;
- Les opérateurs de communications électroniques doivent afficher plus clairement le tarif appliqué aux différents types de numéros auxquels ils donnent accès, ceci pourrait faire l'objet d'une prescription réglementaire.

⁴³ Il serait possible, si l'on veut différencier les tarifs de certains sites d'accueil téléphonique, de leur donner des numéros en dehors de cette série spécifique.

V. VERS UN PILOTAGE MINISTERIEL ET UNE COORDINATION INTERMINISTERIELLE DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL A DISTANCE

Si dans les organismes sociaux, les dispositifs d'accueil à distance ont été conçus et mis en œuvre sous la houlette de leur direction générale, il n'en va pas de même dans les administrations de l'Etat où les directions techniques des ministères ont eu tendance à développer ces dernières années, chacune de leur côté, leurs propres dispositifs, sans concertation préalable ni vision ou coordination d'ensemble. Celles-ci s'en tiennent essentiellement à la mise en place de sites Internet et de centres d'appel nationaux qui se superposent plus qu'ils ne s'articulent avec les dispositifs interministériels (« service public.fr », « allô service public 3939 ») et les services de renseignements locaux. La charte MARIANNE qui définit des engagements de service, notamment en terme de qualité de service et de délais de réponse, constitue, avec la norme de qualité AFNOR, le cadre principal de référence de ces dispositifs. Seul les ministères relevant du secteur affaires sociales dans lesquels vient d'être créée, début 2007, une direction interministérielle de l'information et de la communication (DICOM), s'orientent, avec la mise en place d'un comité stratégique au niveau du secrétariat général, vers une meilleure coordination d'ensemble de leurs dispositifs.

Dans le cadre de ses investigations, la mission a constaté des disparités, des incohérences et des dysfonctionnements dans l'organisation des dispositifs d'accueil à distance dans les administrations de l'Etat, liés pour partie à une insuffisance de réflexion stratégique :

- foisonnement des centres de contact administratifs et création spontanée de nouveaux sites pour répondre à des besoins de communication gouvernementale ou à des questions sociétales ;
- manque de maîtrise par l'administration de la sous-traitance à des opérateurs privés de la gestion des centres de contact se traduisant par des marges abusives ;
- articulation défectueuse des dispositifs interministériels et ministériels, nationaux ou locaux ;
- insuffisante qualité de service notamment au niveau local, liée à des sous équipements ou à des insuffisances dans le recrutement et la formation du personnel affecté à ces fonctions ;
- opacité des tarifs et coût élevé, surtout pour les usagers utilisant leur téléphone portable pour contacter les centres de contact.

Ces dysfonctionnements plaident pour la mise en place d'une vision globalisée que la mission préconise d'organiser à un double niveau : un pilotage stratégique au niveau ministériel, une coordination au niveau interministériel.

Naturellement, la mission conçoit ce dispositif comme un élément d'un tout constitué par la stratégie générale d'amélioration de l'accueil, aux niveaux interministériel et ministériel.

Au niveau ministériel d'abord, qu'il convient de mieux responsabiliser, il appartient à chaque ministère de définir et de piloter sa stratégie d'accueil à distance, sachant que celle-ci doit s'inscrire aujourd'hui dans une problématique plus globale de l'accueil qui mêle accueil physique, accès à l'information en ligne, développement des téléprocédures, s'articuler avec des dispositifs interministériels, s'appuyer sur une évaluation régulière des besoins des usagers et répondre à des normes et des objectifs de qualité. Cette responsabilité devrait inclure notamment les éléments suivants :

- l'élaboration d'un plan stratégique, fondé sur l'évaluation des attentes des usagers et assurant la cohérence d'ensemble des différents dispositifs mis en place ;

- le suivi de la mise en œuvre de ce plan et de sa bonne adéquation à l'évolution des attentes des usagers ;
- l'évaluation comparative des résultats, des performances et du retour sur investissement des dispositifs existants ;
- l'analyse du retour d'expériences ;
- en relais de la coordination interministérielle, le développement des bonnes pratiques de gestion, de tarification et d'évaluation de la performance
- la supervision de l'ouverture de nouveaux dispositifs.

S'agissant d'une fonction essentielle pour l'image de l'administration mais aussi pour l'amélioration de sa productivité interne, ce pilotage stratégique devait être assumé par le secrétariat général de chaque ministère, assisté dans cette fonction par la direction ou le service de la communication. Les directions techniques devraient naturellement y être associées compte tenu de leurs responsabilités dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques concernées. De plus, dans le cadre de la LOLF, les arbitrages budgétaires s'effectuent au niveau des budgets opérationnels de programme.

Au niveau interministériel, en dehors du pilotage des dispositifs interministériels (« allô service public 3939 », « servicepublic.fr »), une coordination d'ensemble devrait être instituée sous forme :

- de veille à l'égard des meilleures pratiques françaises et étrangères, d'échanges et de labellisation de bonnes pratiques, sur le modèle par exemple de l'administration britannique ;
- de mise à disposition d'outils (méthodes d'analyse des attentes, guides d'organisation, indicateurs et tableaux de bord, normes qualité, modèles de marchés avec les prestataires...) ;
- d'aide à la résolution de problèmes transversaux comme, par exemple, la sécurisation de l'identification à distance des usagers pour l'accès à leur dossier, l'architecture technique des dispositifs ;
- de suivi des performances des différents dispositifs.

La question du rôle respectif des services du Premier ministre et de la DGME a été résolue de manière satisfaisante dans le cadre programme ADELE 2006-2010. La DGME a dans ce dispositif un rôle de « moteur de projet », et la gestion courante de celui-ci est confiée à la Documentation Française. La mission estime que cette administration – conformément d'ailleurs à son souhait et à sa responsabilité actuelle de gestionnaire d'« allô service public 3939 » et de « servicepublic.fr »- pourrait voir son rôle élargi à l'ensemble de l'information administrative.

La Documentation Française ainsi réformée assurerait conjointement avec la DGME l'animation du dispositif interministériel chargé de suivre les questions d'accueil, et notamment d'accueil à distance.

CONCLUSION

La France s'est dotée d'une stratégie globale et explicite de l'accueil du public dans les administrations (Charte Marianne). Elle est bien positionnée, en particulier pour l'accueil à distance, par rapport aux grands pays comparables notamment du fait des réalisations des grands régimes sociaux, de COPERNIC et de « service public.fr ».

Les voies de progrès identifiées par la mission d'audit sont cependant multiples. Le calendrier proposé figure en face de chaque recommandation, dans la liste située au début du présent rapport.

1. Les sites d'accueil à distance forment un ensemble souvent trop foisonnant, ce qui en complique l'utilisation par les usagers.

L'architecture d'ensemble du système de centres de contact peut être clarifiée.

Un site interministériel d'orientation et de première réponse d'accueil téléphonique (sans du tout constituer un « passage obligé ») et Internet (sous une marque unique, de préférence) s'articulerait avec une « palette » de sites d'accueil de « 2^{ème} niveau » également « multicanal » spécialisés par domaines, coexistant avec des sites « ministériels » couvrant les domaines où des sites spécifiques ne se justifient pas. Ces sites peuvent être de pure information, mais quand ils touchent à un domaine de gestion administrative, l'accueil doit intégrer l'information et le traitement des dossiers des appelants. Quant aux nombreux sites de proximité (Préfectures, services déconcentrés) ils restent nécessaires moyennant quelques mutualisations et réorganisations.

Il est bien certain que, même si cela ne relève pas de la politique de l'accueil à distance, que la mutualisation nationale des bases de données d'information et surtout de gestion (par exemple : CAF) est un objectif important pour beaucoup de raisons et très structurant pour l'accueil, en permettant la constitution de plateformes élargies physiques et virtuelles, centralisées ou réparties sur le territoire.

La généralisation de la téléphonie sur IP va dans le même sens, en favorisant les interconnexions.

Il s'agit donc là de facteurs majeurs d'accueil à distance efficace.

2. L'efficience (qualité et coût) des centres de contact est aujourd'hui très disparate, notamment en fonction inverse de la taille.

Les regroupements et mutualisations amélioreront les performances : dans ce domaine, la mission estime qu'il ne faut pas hésiter à mener des expérimentations et à adopter une approche progressive. Contribueront aussi à une performance accrue des orientations d'équipement (évolution vers un réseau convergé sur IP, développement des modes d'accueil « non-assistés », donc de loin moins coûteux), ainsi qu'une organisation technique et humaine conforme à « l'état de l'art » dont les paramètres sont déjà, en grande partie, explicités par la norme NF relative aux centres de relation client.

L'investissement sur les moyens humains parallèlement aux moyens technologiques mérite une mention particulière : c'est ainsi que la formation est un facteur de professionnalisme qui gagnerait à être plus développé.

3. La tarification est inutilement diversifiée, et très opaque, surtout pour les appels vers des numéros spéciaux à partir de mobiles dont l'exclusion des forfaits (cas le plus général) est souvent peu explicite : elle est globalement très favorable aux opérateurs de téléphone dont le prix de revient est très inférieur aux tarifs d'appel les plus bas.

La mission estime donc possible un abaissement assez général et substantiel des tarifs.

En revanche, elle n'est pas favorable pour plusieurs raisons (dont le risque d'abus) à l'extension de la gratuité des numéros « sociaux » au-delà des numéros dédiés à des situations de « détresse sociale » ; des dispositifs alternatifs, équivalant à une gratuité partielle, sont cependant envisageables, et il est important de veiller que les délais d'attente ne se dégradent pas.

4. Les améliorations à réaliser nécessitent dans une large mesure une vue d'ensemble. La mission estime donc qu'il faudrait piloter dans un cadre ministériel la politique d'accueil à distance, en tant qu'élément de la politique globale d'accueil. Une coordination devrait également se développer au plan interministériel.

Il s'agira de procurer un appui à la création ou à la gestion des centres de contact et de définir et de conduire des projets d'évolution sur 2 à 3 ans, notamment dans le cadre du programme ADELE.

Paris, le 31 mai 2007

L'inspecteur général
des Finances

Denis SCHRAMECK

Administratrice civile

Karine SIBONI

L'inspecteur général
de l'administration

Bernard FITOUSSI

L'inspectrice
de l'administration

Agnès FONTANA

L'inspecteur général
des affaires sociales

Didier LACAZE

L'inspecteur général
des affaires sociales

Jean ROIGT

La contrôleur général
économique et financier

Dominique VARENNE

L'ingénieur général des
Télécommunications

Frédéric PLATET

L'inspectrice
de l'administration

Virginie MAGNANT

REPONSES DES SERVICES AUDITES

**REONSE DE LA DIRECTION GENERALE
DE LA MODERNISATION DE L'ETAT**



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

TELEDOC 811

SERVICE DU DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION
ELECTRONIQUE

Département de l'accueil en ligne des usages

Affaire suivie par : TANGUY LARHRER

Tél : 01.53.18.31.33

E-mail : tanguy.larher@finances.gouv.fr

N° SAE/2007/07/10886

PARIS, LE 20 JUIL. 2007

NOTE

pour Monsieur le Chef du Service
de l'Inspection Générale des Finances
à l'attention de M. Denis Schrameck

Télédoc 335

Objet : Rapport sur l'accueil à distance dans les administrations.

Le rapport de la mission d'audit sur les dispositifs d'accueil à distance dans l'administration fournit un constat précis quant aux dispositifs mis en place au sein de la sphère publique et préconise un certain nombre d'actions permettant sans aucun doute d'améliorer l'efficience et la lisibilité de l'accueil pour l'usager.

Globalement, nous sommes en accord avec l'ensemble des remarques et préconisations exprimées dans le rapport et nous avons bien noté que la mission met l'accent sur la nécessité qu'il y a à définir une stratégie globale pour l'Etat en matière d'accueil et sur le besoin de la mise en place d'une gouvernance sous l'égide de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat, associant toutes les parties prenantes et notamment la Documentation française. Bien entendu, nous souscrivons à cette préconisation et nous comptons faire des propositions en ce sens au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Comme vous l'avez signalé, nous menons, notamment avec la Documentation française, un certain nombre de projets qui vont dans le sens d'une amélioration globale de l'accueil de l'usager. Sachez que nous allons amplifier les synergies entre les différents dispositifs afin d'en améliorer la lisibilité globale pour le citoyen

Par ailleurs, nous souhaitons apporter des légères corrections concernant :

- la date d'ouverture de mon.service-public.fr qui est mentionnée dans le rapport : pour des raisons de sécurisation du dispositif d'hébergement de l'application, celle-ci aura lieu en 2009 et non en 2008 et il est plus exact de parler d'un « premier bouquet de services pour 2009 » ;

- la charte Marianne est évoquée aux pages 43 et 62, alors qu'il faut mentionner son évolution décidée par le Ministre (avec 61 expérimentations) vers une labellisation externe dénommée « qualiMarianne ».

Enfin, j'imagine que la toute dernière phrase du rapport, avant la conclusion, se lit « le rôle de supervision de la mise en place du projet par la DGME » et non « de la DGME ».

LE DIRECTEUR GENERAL DE LA MODERNISATION DE L'ETAT,

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Frank MORDACQ

REONSE DE L'ARCEP

Le Directeur Général

ARCEP/SFM/07-230

Paris, le 23 JUIL. 2007

Le Directeur général de l'Autorité de régulation
des communications électroniques et des postes

à

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection générale des Finances

Objet : Contradiction du rapport sur l'accueil à distance dans les administrations

Monsieur,

J'ai pris connaissance du rapport provisoire n° IGF 2007-M-021-01, n° IGA PAM 07-013-01, n° IGAS RM207-083P et n° CGTI VI-1.1-2007 sur l'accueil à distance dans les administrations. Je vous remercie de nous donner l'opportunité de faire des commentaires sur ce document extrêmement riche en informations collectées et en réflexions.

Aussi, j'aimerais attirer votre attention sur les trois points contextuels suivants :

- a. Les usagers acceptent de moins en moins de devoir appeler des numéros surtaxés autrement que pour payer la fourniture d'un service marchand ; cette tendance devrait s'accroître de façon prospective.
- b. A notre connaissance, il n'existe aucun cadre juridique permettant aux administrations et services publics de faire participer l'usager au financement des structures d'accueil téléphoniques au-delà du seul coût d'une communication non surtaxée. Dans ces circonstances, l'utilisation accrue par l'administration de numéros surtaxés, et les marchés publics qui en découlent, est sujette à un risque juridique certain.
- c. Si le monde des télécommunications est flexible et évolue très vite, il n'en est pas de même de celui des numéros surtaxés : la chaîne de valeur des numéros surtaxés est parmi les plus complexes du secteur et toute modification est particulièrement difficile et longue. Cette caractéristique a un impact négatif important sur l'efficacité de l'achat public.

Dans ce contexte, il me semble que l'administration devrait examiner la possibilité de recourir en première intention à des numéros de communications interpersonnelles non géographiques à tarification banalisée, ni gratuits, ni surtaxés ; le recours à des numéros surtaxés devant rester exceptionnel en l'absence de cadre juridique adapté. Cette solution a un coût budgétaire indéniable, mais à ne pas surestimer : elle renforce en effet grandement l'efficacité de l'achat public, tout en évitant une instabilité juridique et le risque d'une remise en cause généralisée du recours aux numéros surtaxés par l'administration.

Ces points sont développés plus en détail dans la note que vous trouverez ci-jointe. Je reste bien évidemment à votre disposition pour toute demande complémentaire, ainsi que pour étudier plus en détail la faisabilité de votre proposition de création d'une tranche dédiée à l'administration.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de service, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Philippe Distler

PJ :

- note d'observations sur le rapport provisoire sur l'accueil à distance dans les administrations

Observations de l'Arcep sur le rapport provisoire sur l'accueil à distance dans les administrations

La présente note vise à présenter les observations de l'Arcep sur le rapport provisoire n° IGF 2007-M-021-01, n° IGA PAM 07-013-01, n° IGAS RM207-083P et n° CGTI VI-1.1-2007 sur l'accueil à distance dans les administrations.

Rappel sur les différentes catégories de ressources en numérotation et les règles de tarification qui leur sont applicables

Du point de vue des usagers, il existe ainsi trois catégories de numéros :

1. les numéros dédiés aux communications interpersonnelles

Ces numéros sont utilisés par les ménages, les entreprises ou les administrations pour être joints par téléphone. Ces numéros peuvent être utilisés sur des réseaux mobiles – numéros à 10 chiffres commençant par 06 – ou sur des réseaux fixes – numéros à 10 chiffres commençant par 01 à 05 pour les numéros dit géographiques, qui incluent une information sur la localisation de l'appelé, ou commençant par 09¹ pour les numéros non-géographiques, qui n'indiquent pas la localisation de l'appelé.

La tarification des communications à destination de ces numéros relève de la seule responsabilité de l'opérateur de l'usager qui fixe ses prix en vertu du libre jeu de la concurrence. Les tarifs d'appels de ces numéros varient donc suivant l'opérateur et suivant l'offre de communication qui a été retenue par l'usager. Point important, ces prix ne visent qu'à recouvrer les coûts d'acheminement de la communication de l'usager à la personne, l'entreprise ou l'administration qu'il cherche à joindre. Ces prix sont indépendants de l'objet de l'appel. En ce sens, il s'agit de communications interpersonnelles ; le rôle de l'opérateur se limite à vendre une prestation permettant à l'usager et à son correspondant de communiquer.

En matière de numéros fixes, la tarification des appels à destinations des numéros fixes géographiques peut dépendre, à l'initiative de l'opérateur de l'usager, de la localisation respective de l'usager et de la personne appelée (existence de tarif locaux et inter-urbains). La tarification des appels à destination des numéros fixes non-géographiques est elle indépendante de la localisation respective de l'usager et de la personne appelée (tarif dit « postalisé »).

2. les numéros à tarification réduite

Ces numéros bénéficient d'une tarification réduite voire nulle pour l'usager soit du fait de disposition législative soit du fait du choix de l'entité appelée qui a souhaité prendre en charge tout ou partie des coûts d'acheminement normalement à la charge de l'usager.

¹ De manière transitoire, l'Autorité a attribué des numéros interpersonnels fixes et non-géographiques commencent par 087. Ces numéros sont attribués par les opérateurs de « box » multi services. Ces numéros sont en cours de migration vers la tranche 097, i.e. remplacement du deuxième digit de 8 à 9. L'ensemble de la tranche 09 est maintenant réservé pour ces nouveaux usages.

On retrouve dans la première catégorie les numéros permettant de joindre les services d'urgences (ex : 15 pour le SAMU, 17 pour la police, 18 pour les pompiers, 112 pour le numéro européen d'appels d'urgence harmonisé). L'acheminement de ces communications est gratuit tant pour l'usager que pour les services d'urgences appelés et reste à la charge des opérateurs.

On retrouve dans la deuxième catégorie les numéros libre-appel² – numéros à 10 chiffres commençant par 080 – qui sont gratuits pour l'usager lorsqu'il appelle depuis un réseau fixe et sont tarifés comme un appel interpersonnel vers un numéro interpersonnel fixe depuis un réseau mobile. Il convient de distinguer le cas des numéros dit « gratuit-gratuit »³ – numéros à 10 chiffres commençant par 08088 – dont l'appel doit être gratuit pour l'usager que celui-ci appelle depuis un réseau fixe ou mobile. Ces numéros sont destinés à être utilisés par certains services sociaux définis chaque année par décret en Conseil d'Etat. Ils ne sont pas utilisés à l'heure actuelle. Certains numéros courts – numéros à quatre chiffres commençant par 10 ou par 3, notamment ceux commençant par 30 et 31 – font aussi l'objet d'une tarification réduite pour l'appelant identique aux numéros libre-appel.

C'est le destinataire de l'appel, via un opérateur de communication électronique qu'il mandate à cet effet, qui fixe les conditions de réductions tarifaires et qui prend en charge financièrement *in fine* le coût de cette tarification réduite des appels à ces numéros.

3. les numéros surtaxés

On retrouve dans la troisième catégorie les numéros surtaxés – numéros à 10 chiffres commençant par 081, 082, 083, 085, 086, 088 et 089, les numéros à 4 chiffres commençant par 3 à l'exception des numéros commençant par 30 et 31, les numéros à 6 chiffres commençant par 118.

Ces numéros font l'objet d'une tarification particulière qui permet de recouvrer non seulement les coûts d'acheminement de la communication auprès de l'usager à l'origine de l'appel mais aussi une partie des coûts de traitement de l'appel à l'arrivée. Ceux-ci peuvent notamment inclure la mise en place d'automates de traitement d'appel ou de plateforme de télé-conseillers, la mise en place de système de redirection d'appel à l'arrivée sur une ou plusieurs plateformes, le paiement d'une information ou d'une prestation commercialisée par l'entité ayant recours à de tels numéros.

C'est le destinataire de l'appel, via un opérateur de communication électronique qu'il mandate à cet effet, qui fixe les conditions tarifaires et qui bénéficie *in fine* du caractère surtaxé de cet appel. Ce bénéfice peut prendre la forme d'un versement monétaire de la part de l'opérateur qui exploite le numéro – cas des entités

² Les numéros libre-appel sont aussi connus sous l'appellation de « numéro vert ». Néanmoins cette dénomination, ainsi que celle de « numéro azur » et « numéro indigo » a fait l'objet du dépôt d'une marque par France Télécom qui en limite drastiquement l'usage par l'ensemble des opérateurs rajoutant ainsi à la confusion des usagers.

³ Cette tranche de numérotation a été créée par l'Arcep en application de l'article 55 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique.

économiques qui commercialisent une prestation – ou d'un reversement *en nature* lorsque l'opérateur met en place des moyens techniques ou humains normalement à la charge de l'entité destinatrice de l'appel – cas des entités publiques et de certaines entités économiques.

L'Autorité désigne sous le terme de numéros de service à valeur ajoutée (numéros SVA) les deux dernières catégories. La valeur ajoutée consistant dans le premier cas à la mise en place d'une tarification « réduite » pour l'usager et dans le deuxième cas à la mise en place d'une tarification « surtaxée » pour l'usager. La valeur ajoutée réside aussi dans les deux cas dans « l'harmonisation », partielle le cas échéant, des tarifs sur l'ensemble des réseaux français et des offres des opérateurs utilisés par les usagers pour accéder à ces numéros. Cette « harmonisation » est très forte et relativement lisible pour l'usager qui appelle depuis un réseau fixe – prix unique depuis tous les opérateurs fixes (ex : 34 ¢€/minute) ; elle l'est beaucoup moins depuis les réseaux mobiles (ex : « airtime » + 34 ¢€/minute).

Dans les deux cas, on raisonne en référence aux tarifs des numéros de communications interpersonnelles, qui sont fixés librement par chaque opérateur, varient suivant l'offre retenue par son client et ne sont contraints que par le libre jeu de la concurrence.

Complexité de la mise en place d'un numéro SVA

La mise en place d'un numéro SVA est particulièrement compliquée du fait de la capacité qui est donnée à l'entité qui souhaite être jointe par ce numéro d'influer sur la tarification applicable aux usagers à l'origine de l'appel.

Une telle possibilité présuppose l'existence d'accords contractuels en cascade qui partent de l'opérateur arrivée, prestataire de service de cette entité et chargé de la mise en place d'un tel numéro, vers l'ensemble des opérateurs qui commercialisent les offres de communications électroniques aux usagers : opérateurs de téléphonie fixe ou mobile, fournisseurs d'accès à internet offrant l'accès au service téléphonique, câblo-opérateurs. C'est cette complexité contractuelle qui explique pourquoi une infime minorité de ces numéros sont accessibles de l'étranger.

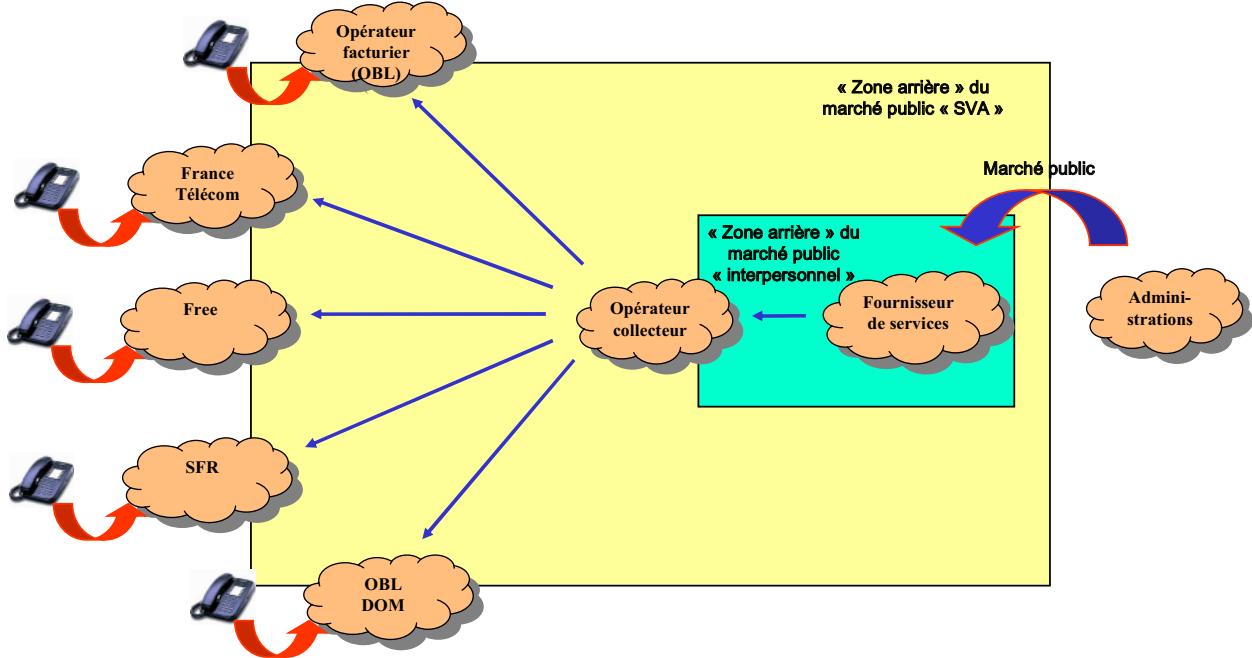
Cette complexité explique également ce pourquoi il est extrêmement difficile de faire évoluer les structures tarifaires existantes, soit pour en améliorer l'harmonisation, soit pour introduire de nouvelles structures tarifaires, telle que par exemple la gratuité du temps d'attente sur les numéros surtaxés.

Une administration qui souhaite mettre en place un numéro SVA doit passer un marché public avec un fournisseur de services (concepteur du service, de la plateforme, des modalités techniques), qui doit lui-même contracter avec un opérateur de collecte responsable de l'acheminement du trafic, ce dernier opérateur devant lui-même contracter avec l'ensemble des opérateurs de boucle locale qui sont les opérateurs de ses administrés pour aller chercher le trafic. Le schéma en page suivante illustre ce point.

L'efficacité de la commande publique est donc fortement limitée par cette complexité qui explique les niveaux inégaux du résultat des appels d'offre mis en évidence dans le rapport. Les acteurs mis en concurrence ne pouvant faire évoluer l'ensemble de leurs relations

contractuelles « arrières » dans le cadre temporel de la mise en concurrence d'un marché public et étant également incapables de *geler* les conditions économiques de ces contrats en cascade durant la période d'exécution du marché qui couvre généralement plusieurs années. Il est donc particulièrement complexe d'obtenir un bon niveau de concurrence, tout particulièrement pour des marchés de faible envergure.

Figure 1 : Chaîne de valeur des numéros spéciaux ou services à valeur ajoutée



Une acceptabilité toujours plus limité du recours aux numéros surtaxés par les usagers

Le recours à des numéros surtaxés est de plus en plus « visible » par l'usager, contrairement à la situation prévalant lors de la genèse de tels services. Un service surtaxé est désormais quelque chose qui se « voit » sur une facture. Aussi le consommateur sera-t-il de plus en plus enclin à juger de la pertinence même de l'existence de ce service, y compris ceux recourant aux paliers les plus bas de la tranche 081, numéros dit Azur chez France Télécom.

Deux évolutions majeures expliquent cette évolution chez le consommateur. Le premier concerne la tendance de plus en plus forte de l'industrie à la forfaitisation du prix de vente des communications interpersonnelles, que ce soit au départ des téléphones fixes ou des téléphones mobiles. Cette forfaitisation se conjugue de deux façons.

Premièrement, avec l'apparition des offres de téléphonie sur IP couplées aux abonnements haut débit, sont apparus des forfaits illimités à destination des numéros fixes, rendus possibles par le coût de plus en plus faible (voire quasiment nul) du transport de la voix. Des forfaits illimités à destination des numéros fixes ont également vu le jour chez les opérateurs de téléphonie « classique », que ce soit chez France Télécom ou bien chez ses concurrents en présélection.

Par ailleurs, les opérateurs de téléphonie mobile lancent également des offres illimitées, soit à destination d'un nombre restreint de numéros (3 chez SFR par exemple ; mais l'usage d'un mobile étant individuel et non pas familial, cela rend une bonne part des

communications illimitées en quelque sorte), soit dans certaines plages horaires, soit à destination des téléphones fixes. Aussi les offres « illimitées » ont-elles faites ces derniers temps une entrée en force dans le monde de la téléphonie et sont en train de devenir la norme largement plébiscitée par les utilisateurs qui souhaitent mieux contrôler leur dépense.

Ces offres illimitées sont l'aboutissement d'un processus lancé antérieurement, avec l'apparition de la concurrence sur la téléphonie fixe classique et la mise en place de la présélection, à savoir la forfaitisation des offres. Dorénavant, seuls les « petits » consommateurs utilisent l'offre de service universel fournie actuellement par France Télécom et qui reste facturée au nombre d'appels et à leur durée. Les autres consomment des forfaits, associés à des plans tarifaires plus attractifs pour des usages moyens ou élevés. De même, chez les utilisateurs de téléphones mobiles, seuls les consommateurs de cartes prépayées paient à la durée et à l'appel, tous les autres (et c'est la grande majorité en France) ayant opté pour des forfaits.

Ces forfaits, tout comme les offres illimitées, englobent de plus en plus de destinations et cet enrichissement continu de l'offre est devenu un argument commercial très fort. Aussi, toute communication n'entrant pas dans le cadre d'un forfait se « voit » tout particulièrement ; cette tendance ne fera que s'amplifier.

Les appels vers les numéros surtaxés font ainsi partie de cette catégorie restreinte de communications particulières qui n'entrent dans aucun forfait. Ils sont donc de plus en plus visibles sur une facture par le consommateur, qui ne manque plus de s'interroger systématiquement sur le fait d'avoir à payer en plus pour un joindre de tels services, notamment lorsqu'il considère que le service qu'il a appelé ne correspond pas au paiement d'une prestation identifiée (renseignement téléphonique, prévision météorologique, etc.), mais à l'exercice d'un droit (solliciter une information de l'administration ou contacter un service clients d'une entreprise, etc.). Ce constat est particulièrement frappant pour les utilisateurs de téléphone mobile qui voient s'ajouter de surcroît à leur facture l'« airtime », qui correspond à un tarif supplémentaire de leur opérateur lorsqu'un service surtaxé est appelé.

Cette visibilité accrue des services à valeur ajoutée l'est d'autant plus qu'on peut observer une généralisation de l'usage de ces numéros surtaxés. De plus en plus d'administrations ou de services publics ne sont désormais plus joignables que par un tel numéro et, ainsi que vous le signalez dans votre rapport intermédiaire, la tendance se poursuit fortement. Le recours à des numéros surtaxés en lieu et place des numéros de communication interpersonnelle à tarification banalisée est un élément marquant de ces dernières années. Ce point est également vrai pour tout ce qui concerne les services après-vente quels qu'ils soient. A ce sujet, et pour remédier à un problème criant (et suscitant de nombreuses plaintes) apparu pour les fournisseurs d'accès internet, le gouvernement a souhaité intervenir en déposant un projet de loi sur la gratuité du temps d'attente⁴. En effet, s'il compose un numéro surtaxé depuis un fixe ou un mobile, un consommateur paie systématiquement le temps d'attente d'un service vocal interactif et donc l'inefficacité éventuelle du service appelé.

La volonté de faire appel à des numéros surtaxés est, comme on peut le voir, de plus en plus fréquente. Elle est, dans le cas de numéros surtaxés, le plus souvent guidée par la volonté du service appelé de minimiser ses coûts propres, et non les seuls coûts d'acheminement de la communication, et d'en faire supporter tout ou partie par l'appelant.

⁴ Projet de loi en faveur des consommateurs déposé au parlement lors de la précédente législature, mais dont l'examen n'a pu être achevé.

Ceci aboutit donc à un mal être global des consommateurs vis à vis de l'ensemble du secteur des services à valeur ajoutée, avec des attaques plus ciblées sur certains numéros surtaxés, dont ceux de l'administration et des services publics. En témoignent les nombreuses pétitions circulant, les articles qui commencent à être rédigés dans la presse grand public (Libération en janvier, Le Monde et Le Canard Enchaîné ce mois de juillet). La polémique sur la gratuité du temps d'attente, citée plus haut, participe du même mécontentement.

Le choix de se tourner vers un numéro spécial doit donc être fortement réfléchi en terme d'image, de service réellement rendu, et pas seulement en termes d'opportunité de réduction de coûts.

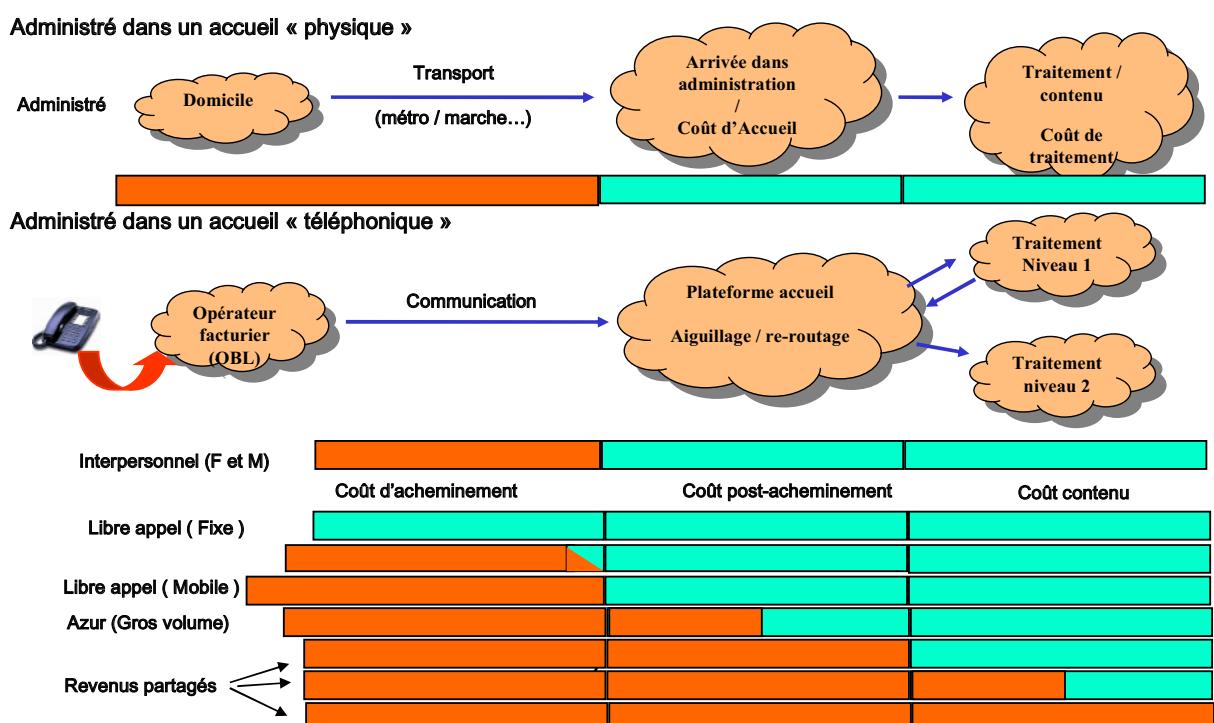
Cadre juridique du recours à des numéros surtaxés par une entité publique

On peut mieux appréhender les problèmes soulevés par l'usage de numéros surtaxés par des entités publiques dans l'accueil à distance des usagers dans une comparaison avec les accueils « physiques ».

Lorsqu'un administré se rend dans une administration publique pour obtenir une information ou un service, il se déplace jusqu'à cette administration par ses propres moyens (transports divers, marche à pied), mais ensuite, il ne paie plus rien, ni le coût de l'accueil (bâtiments, sièges, réceptionniste, etc), ni le coût du traitement de sa demande.

L'analogie immédiate dans le cadre d'une communication téléphonique serait alors que l'administré ne paie que le transport (c'est-à-dire l'acheminement physique de la communication comme lors d'une communication téléphonique classique), mais en aucune façon l'infrastructure d'accueil ou le traitement de sa demande, même en cas de gestion intelligente, de routage, de traitement en plusieurs étapes, etc. Or ce schéma, s'il est respecté dans le cadre d'une communication interpersonnelle, disparaît totalement dans le cadre d'un appel d'un numéro surtaxé qui a pour effet de faire prendre en charge une partie de coûts de traitements de son appel à l'usager.

En prenant un à un les différents types d'appel, regardons ce qui est in fine à la charge de l'administré et in fine à la charge de l'administration :



- Appel interpersonnel d'un fixe ou d'un mobile

L'administré paie le coût d'acheminement de la communication, mais ni le coût de post-acheminement (ie coût de la plateforme d'accueil, des re-routages, de l'aiguillage) ni le coût du contenu (c'est-à-dire le coût du ou des traitement(s)) qui sont à la charge de l'administration ;

- Libre appel d'un fixe

L'administré ne paie rien, tout étant à la charge de l'administration ;

- Libre appel d'un mobile

L'administré paie un coût d'acheminement de la communication parfois supérieur à un coût classique (hors forfait, tarification dépendant de l'opérateur et de l'offre choisie), mais ni le coût de post-acheminement ni le coût du contenu qui sont à la charge de l'administration ;

- Numéro en 081 ou « Azur » d'un fixe, pour de petits volumes d'appels

L'administré paie un coût d'acheminement de la communication supérieur à un coût classique lorsqu'il a une offre forfaitaire (l'appel est de plus toujours hors forfait), mais ni le coût de post-acheminement ni le coût du contenu qui restent à la charge de l'administration. L'administration peut en sus prendre en charge, dans certains cas d'appel de moins en moins fréquent, une partie de la communication téléphonique ;

- Numéro en 081 ou « Azur » d'un fixe, pour de gros volumes d'appels

L'administré paie un coût d'acheminement de la communication supérieur à un coût classique lorsqu'il a une offre forfaitaire (l'appel est de plus toujours hors forfait) ainsi qu'une partie du coût de post-acheminement ; le reste de ce coût, ainsi que le coût du contenu sont à la charge de l'administration. Dans ce cas très courant pour des entités publiques d'envergures, celles-ci ont bien reporté sur les usagers une partie des coûts d'accueil au-delà des seuls coûts d'acheminement des communications ;

- Numéros surtaxés à paliers élevés (anciennement à revenus partagés)

L'administré paie le coût d'acheminement de la communication, le coût de post-acheminement et, suivant le numéro appelé, tout ou partie du coût du contenu, la partie éventuellement restante étant à la charge de l'administration.

En conséquence, hormis dans le cas de numéro de communications interpersonnelles ou de numéro libre appel, l'administré paie plus que le simple acheminement d'une communication téléphonique. Il peut payer plus à son opérateur de téléphonie, lorsqu'il appelle un numéro « azur » ou un numéro depuis son mobile, mais surtout via le tarif de l'appel il prend en charge une partie des frais de l'administration (qu'ils soient de plateforme d'accueil ou bien même de contenu) dès lors qu'il n'appelle pas un numéro de communication interpersonnelle ou un numéro libre appel.

L'analogie avec l'accueil physique présentée plus haut reviendrait à dire qu'un administré paie dans ces cas-là la chaise sur laquelle on le reçoit, voire l'information qui lui est donnée !

Le schéma appliqué aux appels vers des numéros à valeur ajoutée peut également se voir opposer les deux autres moyens de contacter l'administration à distance, à savoir l'envoi de courriers et internet. Lorsqu'un administré envoie un courrier, il ne paie à nouveau que le transport et non le traitement de sa demande, ni même la réception de son courrier, l'aiguillage dans le bon service, etc. Pareillement, un administré internaute paie sa communication à Internet, mais il est impensable qu'un site de l'administration fasse payer son contenu. Et ce, alors même que les traitements qu'impliquent les réponses par Internet ou aux courriers sont vraisemblablement plus coûteux pour l'administration que le traitement téléphonique d'une demande.

Il ne s'agit pas là de remettre en cause le développement de l'offre de service à distance des administrations pour leur usagers, mais de pointer que le développement de ces offres nouvelles, au demeurant appréciées par l'usager, s'est accompagné d'un transfert d'une partie des coûts d'accueil à la charge de l'usager en l'absence, à la connaissance de l'Autorité, de tout cadre juridique.

Cet absence de cadre juridique rend donc particulièrement fragile un développement toujours plus poussé de l'offre d'accueil à distance des usagers reposant sur des numéros surtaxés. Le risque d'un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, ou d'une clarification du cadre juridique par le législateur ne doit donc pas être sous-estimé. L'un ou l'autre pouvant annuler l'économie réalisée à court terme par l'entité publique.

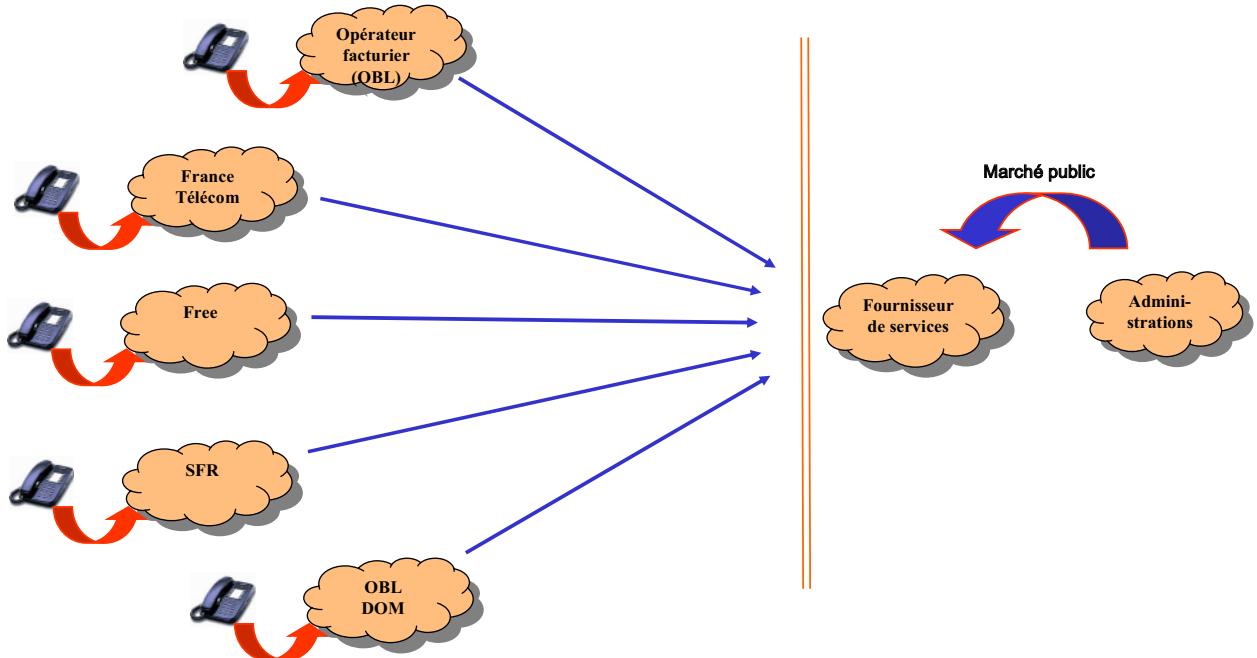
Un recours à des numéros de communications interpersonnelles fixes non géographiques devrait être envisagé

Toutes ces considérations faites, il paraît maintenant important d'évoquer un point qui n'est pas présent dans le rapport, à savoir l'utilisation de numéros non géographiques fixes interpersonnels. Ces numéros sont les numéros à dix chiffres commençant par 09 (anciennement 087) et sont tarifés depuis tout opérateur comme un appel vers un numéro fixe classique.

Ces numéros interpersonnels font l'objet d'une tarification banalisée par les opérateurs, i.e. inclusion dans les forfaits. Ils ne sont pas surtaxés et sont couramment utilisés par les usagers pour joindre des offres de « box », offres multiservices offertes par tous les grands fournisseurs d'accès internet.

Le seul marché qui est passé entre l'administration et le fournisseur de services est donc clair : il ne concerne que la partie technique de traitement des appels en réception et écarte désormais l'acheminement des appels, ce qui le simplifie grandement. En effet, dans le cadre d'un numéro spécial, le fournisseur de services doit anticiper tous les coûts d'acheminement de tous les opérateurs de boucle locale pour faire son offre de plateforme. Désormais, il n'a plus qu'à valoriser uniquement son propre service. Les administrations et services publics peuvent ainsi faire jouer une concurrence plus simple et donc plus efficace et

ont un pouvoir de négociation accru car elles peuvent juger plus facilement des offres, nettement moins opaques.



L'utilisation de ces numéros paraît susceptible de répondre à de multiples situations propres aux entités publiques et notamment le souhait d'être joignable à un tarif ne dépendant pas de la localisation respective de l'usager et de l'entité publique qu'il cherche à joindre. Cette solution présente par ailleurs de nombreux avantages :

- Absence de risques juridiques liés au recours aux numéros surtaxés ;
- Simplification et donc gain d'efficacité de la commande public ;
- Meilleur lisibilité pour l'usager : « appel aux prix d'une communication nationale non surtaxée »

Enfin, l'usage de ces numéros à tarification banalisée pour l'appelant n'interdit en aucune manière de déployer une infrastructure sophistiquée de traitement des appels en réception : serveur d'appel, accueil à plusieurs niveaux,... Il convient bien évidemment que l'administration finance l'ensemble de ses coûts, l'usager ne contribuant plus par son appel à cette prise en charge. Ce coût est néanmoins bien moindre que celui découlant de l'obligation légale d'utiliser des numéros dit « gratuit-gratuit ».

Nouvelle tranche dédiée avec nouvelle règle de tarification

Toute nouvelle ouverture de tranche de numérotation se fait en plusieurs étapes. La première consiste en une étude de la part de l'Arcep afin d'en étudier la faisabilité en relation avec les opérateurs et les représentants des utilisateurs finals, de déterminer les tranches disponibles et adaptées à l'usage souhaité. Une fois cette étude de faisabilité achevée, l'Arcep doit rédiger un projet de décision ouvrant cette tranche et le soumettre à deux commissions consultatives : la CCR et la CCRSCE. Au terme de ce processus, l'Autorité est en mesure de créer une tranche dédiée à un usage donné avec des règles de tarification harmonisée.

Cette ouverture de tranche est le prélude indispensable à sa mise en œuvre technique. Aussi, et pour une structure tarifaire déjà existante, le délai total se compte-t-il en trimestres. De plus, si les tarifs au départ des opérateurs de téléphonie fixe sont le plus souvent identiques, il existe des exceptions : c'est notamment le cas lors de l'appel d'un numéro « coût d'une communication locale » pour un opérateur qui n'a pas de tarif de communication locale pour ses propres besoins et qui ne suit pas au jour le jour les variations de ce tarif chez l'opérateur historique (qui est l'initiateur de ce tarif). Cette non-homogénéité, qui est toute relative dans le monde du fixe, mais qui pose un problème certain en terme de communication à l'administré, est en revanche un fait avéré et avec lequel il faut compter dans le monde des mobiles. Alors que les éditeurs de contenu, c'est-à-dire l'administration, demandent un certain tarif de détail, les opérateurs de téléphonie mobile rajoutent systématiquement une surtaxe, dénommée « airtime », qui est différente selon les opérateurs et selon les offres de chaque opérateur. L'amplitude de cette différence est bien supérieure à ce qui est sous-entendu dans le rapport, où seules les offres *actuelles* d'Orange sont étudiées ; ces offres ne sont pas représentatives du parc de clients d'Orange (les offres souscrites précédemment et qui ne sont jamais remises en cause ont des tarifs différents à destination des services à valeur ajoutée) ni des autres opérateurs mobiles.

Ainsi, ouvrir une tranche dans une structure tarifaire existante implique d'accepter de facto cette non-homogénéité des tarifs pour l'administré et interdit quasiment toute information extensive de ce qui lui en coûtera réellement. De ce fait et pour remédier à cette situation, il peut paraître logique de vouloir implémenter une nouvelle structure tarifaire. Cependant, les écueils n'en sont pas moins nombreux si l'on veut par exemple un tarif unique depuis les fixes d'un côté et depuis les mobiles de l'autre. Cela nécessiterait une concertation très longue (plusieurs semestres vraisemblablement) de l'ensemble des acteurs du secteur (cf schéma). Un fournisseur de services souhaitant implémenter une telle structure tarifaire se retrouve à devoir contracter avec la multitude des opérateurs de boucle locale (ie les opérateurs qui gèrent les appels des administrés) qui doivent créer eux-mêmes ce palier dans leur architecture réseau, ce qui n'est souvent pas sans poser des problèmes techniques ; le nombre de paliers d'un opérateur n'est pas indéfini, il peut déjà avoir ouvert un palier proche, etc.

La faisabilité d'une telle solution est donc quasi nulle à court terme et incertaine à moyen terme et cadre juridique constant. En effet, offrir un tarif harmonisé et plus proche du tarif des opérateurs fixes, au départ des opérateurs mobiles, n'est pas uniquement le souhait de l'administration, mais de nombreux acteurs du secteur qui n'hésiteraient pas à se lancer dans la brèche ouverte par les demandes de l'administration. Les enjeux étant bien trop importants pour les opérateurs mobiles, ils ne céderaient vraisemblablement que si le cadre juridique était modifié de façon à circonscrire très clairement les ayant-droits d'une demande d'harmonisation aux seuls administrations ou services publics.

Il convient aussi de noter qu'en première analyse une structure tarifaire unique pourrait être mise en œuvre dans une tranche dédiée à l'administration. Une large concertation interministérielle serait donc nécessaire à ce sujet.

L'Autorité reste à la disposition de la mission pour étudier plus avant la faisabilité de la création d'une tranche de numéro SVA dédiée à l'administration.

REPONSE DE LA DOCUMENTATION FRANCAISE

Projet de rapport d'audit sur l'accueil à distance dans les administrations

Observations

Les analyses et préconisations du projet de rapport concernant La Documentation française portent essentiellement sur l'accueil téléphonique, assuré par « ASP 3939 » et les CIRA et, de façon moindre, sur le site internet « service-public.fr ».

1. Concernant l'accueil téléphonique, le document relève l'intérêt de la qualité « généraliste et interministérielle » du dispositif d'orientation et de renseignement administratif qu'offrent « ASP 3939 » et les CIRA ainsi que leur articulation originale (« escalade » au niveau expert).

L'audit relève une notoriété faible pour le premier niveau, insuffisante pour le second niveau d'experts mis à disposition par les ministères (en particulier des secteurs très sollicités que sont l'intérieur, la justice, l'action sociale).

Dans le contexte, l'action conduite par La Documentation française, à laquelle les CIRA ont été rattachés il y a un an seulement, vise par ce nouveau marché « ASP 3939 » -salué par l'audit comme un « progrès certain »- à assurer au système du 3939 une meilleure connaissance du public et à renforcer la compétence experte en provenance des ministères dont le périmètre est le plus interrogé.

La préconisation d'un « élargissement du rôle d'ASP 3939 » suscite une large adhésion. D'une part, l'accueil téléphonique, loin d'être obsolète du fait de l'utilisation d'internet, s'impose, comme un moyen de combler la « fracture numérique » -qu'il s'agisse des exclus à l'accès internet comme de ceux dont la difficulté de compréhension de l'internet nécessite une aide téléphonique, d'autre part, comme une réponse à une attente forte de contact humain, de dialogue permettant de rassurer l'administré dans la complexité de ses démarches. Par ailleurs, comme le suggère l'audit, « ASP 3939 » joue un rôle d'orientation d'autant plus nécessaire que se multiplient les sites d'accueil spécifiques et sectoriels, cette accumulation de l'offre n'étant pas toujours claire pour les usagers.

En revanche, la préconisation de suppression des CIRA au bénéfice de « centres ministériels ou sectoriels » soulève des réserves.

En effet, la vocation généraliste et interministérielle du dispositif « ASP 3939-CIRA » reste valide au motif que les interrogations des usagers sont fréquemment transversales et leurs questions relèvent souvent de plusieurs administrations (qu'elles soient d'Etat ou locales). Cet accueil téléphonique évite l'errance d'un guichet administratif à l'autre, facteur d'exaspération du citoyen et de perte de temps pour un fonctionnaire.

En outre -et ce deuxième argument ne peut être considéré comme mineur- parce que le caractère généraliste et interministériel du système « ASP 3939-CIRA », tout comme le tri effectué entre réponse simple et demande experte, est une évidente économie (de temps et de moyens pour la fonction publique) alors que la dispersion comporte le risque d'une dépense accrue (sans assurance d'une même efficacité que le dispositif actuel).

Il convient donc d'insister sur l'apport original du dispositif « ASP 3939-CIRA » qui bénéficie d'une réponse personnalisée et experte. Cette réponse à une situation individuelle et particulière mobilise un réseau d'experts aux compétences diverses et complémentaires offrant une prestation à la fois humaine et officielle (qualités souvent souhaitées par l'usager). Si ce dispositif prouve son utilité, des possibilités d'évolution existent, comme indiqué au point 3 suivant.

2. Concernant l'accueil sur internet il faut noter dans le projet du rapport d'audit l'absence d'une analyse du portail de l'administration « service-public.fr » dont La Documentation française est l'opérateur pour le compte de toute l'administration.

Il serait opportun de rappeler son succès (31 millions de visites annuelles) dont les prestations font l'objet d'évaluation de performance en loi de finances (avec un coût unitaire ciblé à 0,09 € et avec un taux constaté de satisfaction de 97%). Service-public.fr assure comme tel un rôle généraliste et interministériel. Le traitement des messages est effectué selon un protocole de réponse d'orientation et d'information défini par le SGG.

Selon les enquêtes d'utilisateurs récemment effectuées, il apparaît que ce site est non seulement un vecteur d'accueil direct des usagers de l'administration mais aussi un outil privilégié des fonctionnaires au bénéfice de leur mission au service du public. Par là même il est à double titre un outil d'accueil de qualité. Enfin il présente une synergie forte et une complémentarité efficace avec les sites Legifrance, vie-publique.fr, les sites des administrations nationales, les sites des préfectures et des communes et prochainement avec mon.service-public.fr.

Si l'analyse des moyens et résultats de service-public.fr est absente dans le rapport, en revanche la Mission reconnaît clairement l'importance des réalisations de La Documentation française dans l'amélioration, pour la France dans son ensemble, de l'accueil administratif à distance: « *[La France] est bien positionnée, en particulier pour l'accueil à distance par rapport aux grands pays comparables notamment du fait des réalisations des grands régimes sociaux, de COPERNIC et de « service-public.fr »* ».

Par ailleurs, le rapport alerte aussi à plusieurs reprises sur le risque de démultiplication des sites internet et des numéros d'appel. C'est semble-t-il à ce titre qu'il est proposé de « fusionner » administration24h24 avec service-public.fr. Ce terme de fusion ne nous semble pas rendre compte des différences majeures quant aux missions, périmètre, notoriété, audience des deux sites.

Il est d'ailleurs important de relever que l'initiative de ce site événementiel (administration24h24.gouv.fr) n'a fait l'objet d'aucune coordination entre les administrations.

3. Concernant la coordination interministérielle, les recommandations tout comme le texte du rapport sont peu précises « *La Documentation française ainsi réformée assurerait conjointement avec la DGME l'animation du dispositif interministériel chargé de suivre les questions d'accueil, et*

notamment d'accueil à distance » ; « *Mettre en œuvre une coordination interministérielle de l'accueil à distance* » DF/DGME.

Il est étonnant que ni le texte du rapport ni la recommandation correspondante ne se réfèrent à l'institution interministérielle par excellence, le Secrétariat Général du Gouvernement, grâce à qui service-public.fr et Légifrance se sont imposés comme portails officiels de l'administration et de l'accès au droit. C'est le SGG lui-même qui dans un souci de rationalisation de ses services et d'amélioration de l'accueil des usagers a décidé et mis en œuvre, au sein de La Documentation française, le rapprochement du 3939 et de service-public.fr pour créer un pôle multicanal de l'information administrative piloté par La Documentation française.

Il convient de souligner plus clairement encore l'enjeu des complémentarités déjà présentes et en cours d'approfondissement entre les différents vecteurs de l'accueil que représentent le dispositif téléphonique « ASP 3939-CIRA » et le portail service-public.fr ; la complémentarité de ces deux modes d'accueil et d'information est évidente (et l'aide aux procédures sur internet que peut représenter un numéro d'appel comme le 3939 confirme cette évolution). Le pilotage par La Documentation française vise à mutualiser les bases de données des deux vecteurs afin d'en améliorer la cohérence et l'exhaustivité, à optimiser les réponses aux courriels par addition de ces moyens. La capacité de modernisation de La Documentation française a été récemment prouvée par l'accès « pme.service-public.fr » dédié aux petits entrepreneurs mais aussi aux professions artisanales, commerciales et libérales.

La Documentation française puise dans son expérience une capacité documentaire et une médiation de l'activité administrative. Elle a établi avec la DGME une coopération constante et consolide ses partenariats avec les acteurs publics nationaux et locaux.

En tant que service du Premier ministre, La Documentation française a par nature une mission interministérielle et une compétence administrative généraliste. Cette qualité interministérielle doit être réaffirmée tant pour l'accueil téléphonique que pour le site dont elle a la responsabilité.

Il convient aussi pour l'accueil par le téléphone et par l'internet de distinguer ce qui relève de l'orientation, de l'information, de l'assistance à l'usager à ne pas confondre avec l'instruction et le traitement du dossier qui relèvent d'une compétence administrative sectorielle.

**REONSE DU SECRETARIAT GENERAL
DES MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES**



Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports

*La Secrétaire générale
des ministères chargés des affaires sociales*

Paris, le 25 juillet 2007

Note à l'attention
du
Chef de l'inspection générale des affaires sociales et du
Chef de l'Inspection générale des finances

Objet : Audit de modernisation : accueil à distance dans les administrations

1 PJ : tableau de synthèse

J'ai l'honneur de vous adresser les observations que le rapport d'audit cité en objet appelle de la part de mon administration, dans le cadre de la procédure de contradiction, et avant toute élaboration de plan d'action.

Ces observations liminaires sont contenues dans le tableau ci-joint qui comprend les observations de la DICOM et du SDFE.

Je tiens à souligner la qualité de ce rapport et l'effort de synthèse qui a été fourni.

Au plan interministériel, le rapport constate un foisonnement excessif de sites d'accueil, une dispersion tarifaire, et un manque de coordination interministérielle. Au total, le système dans son ensemble souffre d'un manque d'efficacité, dommageable tant pour les usagers que pour les administrations.

S'agissant de la sphère sociale (secteurs santé/social et travail/emploi), le rapport souligne l'avance prise par les grands organismes gestionnaires des prestations sociales en matière d'accueil à distance(qualité et contenu du service rendu, efficacité opérationnelle, transparence de la gestion).

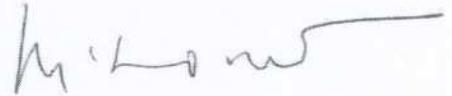
Si la plupart des propositions, sous réserve d'une expertise plus approfondie, constituent autant de pistes de travail, notamment celles concernant la politique tarifaire, d'autres doivent néanmoins être accueillies avec prudence.

En effet, le nouveau découpage gouvernemental n'est pas stabilisé et organise une partition administrative du champ social particulièrement complexe (rapprochement santé et jeunesse/sports, séparation emploi et travail, création des départements ministériels immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement, et ville et logement).

En outre, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP), certains chantiers (création des ARS par exemple) ont un impact majeur sur l'organisation territoriale de l'administration sanitaire et sociale. De même, le projet de rapprochement de l'ANPE et de l'UNEDIC emporte des conséquences importante pour les services déconcentrés de l'emploi et du travail.

Dans ce contexte très évolutif, il est délicat de projeter à ce stade de nouvelles organisations visant l'amélioration de l'accueil à distance.

C'est pourquoi, je veillera à ce que celles-ci soient compatibles avec le processus de revue générale des politiques publiques.



Marie-Caroline BONNET-GALZY

Copie : - *M. le directeur de cabinet du ministre du travail, de la solidarité et des relations sociales*

- *M. le directeur de cabinet de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports*

- *M. le directeur de cabinet de la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi*

- *M. le directeur de cabinet de la ministre du logement et de la ville*

- *M. Le directeur de cabinet du ministre de l'immigration, de l'intégration,
de l'identité nationale, et du co-développement*

- *Mesdames, Messieurs les directeurs et chefs de service des administrations centrales
des ministères chargés des affaires sociales*

Recommandation transversales

N°	Recommandation	Pages du rapport	Commentaire
01	Evaluer les attentes des usagers	34	<p>Des actions existent dès à présent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le rapport mensuel du service INFO EMPLOI, partagé sur l'intranet ministériel permet aux services de connaître les questions et les sujets composants les attentes des usagers. - Il existe une synergie dans le transfert d'information depuis et vers le service INFO EMPLOI, notamment avec l'appui de nos sites internet (www.travail.gouv.fr principalement), donc le service sait quelles sont les rubriques des sites web qui intéressent le plus les usagers, et à l'inverse, les responsables de sites savent quels sujets ont amenés le plus de question chez INFO EMPLOI.
02	Mettre en œuvre une stratégie multicanal	38	Les deux plateformes DICOM offre un accès multicanal à l'usager (téléphone, mels, renvois sur internet).
03	Privilégier le modèle de plateforme de gestion globale	39	Le modèle de plateforme à gestion globale s'accorde mal avec l'activité du ministère qui gère plutôt des demandes d'information que des dossiers particuliers. Dans les services déconcentrés, la masse critique en nombre d'agents permettant de faire fonctionner dans de bonnes conditions une telle plateforme n'est pas présente.
04	Former les répondants à la relation avec les usagers	43	Le ministère a fait le choix d'un accueil sur les plateformes de haute qualité. Sur la plateforme santé, le personnel employé à une formation para médicale d'au moins deux années. Sur la plateforme INFO EMPLOI, les employés sont en place depuis longtemps et sont devenus des experts qualifiés. Ce choix peut également expliquer un ratio coût total du service/ETP élevé au regard d'autres services audités.
05	Mettre en œuvre les pistes de réduction de coût proposées (révision des contrats avec les opérateurs, globalisation des achats, rationalisation de l'organisation	44	Dans le cadre du renouvellement du marché pour sa plateforme santé la Dicom fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de réduire maîtriser ses coûts tout en gardant une haute qualité de service.
06	Développer l'évaluation de la performance (productivité, qualité de service	46	
07	Elargir le rôle du 3939 : centre d'orientation et d'information de base pour les administrations publiques et sociales	49	Cet élargissement pose la question de l'activité du 3939 sur le champ sanitaire. Le positionnement de ce numéro sur un sujet non administratif n'est pas évident et il convient de préciser clairement les modalités d'intervention pour permettre à l'usager d'identifier les services auquel il doit s'adresser
08	Remplacer les CIRA par des centres de contact ministériels ou sectoriels	50	Dans le schéma proposé par le rapport le personnel « emploi » des CIRA serait reversé vers les DRTEFP à charge pour ces dernières de développer une plate forme régionale. Dès lors, il convient aussi d'anticiper la hausse de trafic que cette suppression va générer vers info emploi qui est une structure externalisée.
09	Fusionner les sites service-public.fr et administration 24h24	50	
10	Créer une marque unique de l'Etat pour l'information généraliste par téléphone et le portail Internet d'information et de démarches	50	
11	Réserver la gratuité de l'article 55 à des situations de détresse sociale	60	Le SDFE n'a pas souhaité pour les raisons d'ailleurs évoquées dans le rapport page 74 ("effets pervers de la gratuité totale générant des appels non pertinents" et par voie de conséquence un encombrement du service) que l'accès au 3919 soit totalement gratuit pour l'usager, sachant que la question du coût de la communication est moins problématique pour les victimes de violences conjugales (issues de tous milieux) que pour d'autres publics (comme les enfants ou des personnes connaissant des difficultés économiques). En outre, il convient de souligner qu'un effort a été réalisé en ce domaine puisque l'accès au 3919 est d'un coût modéré pour l'appelante (prix d'un appel local), ce qui n'était pas le cas auparavant. Le seul avantage de rendre l'accès au 3919 gratuit serait de faire disparaître la mention du

			<p>3919 sur la facture téléphonique de l'appelante. Toutefois, la prise en charge du coût de la gratuité ne pourrait se faire à moyens constants pour le SDFE qui finance déjà la plate-forme téléphonique 3919 confiée à la Fédération nationale solidarité femmes (et prend en particulier à sa charge une partie du coût des communications).</p> <p>La mutualisation des moyens des différentes plates-formes traitant de violences (119, 08victimes,...) n'est pas à exclure, si cela reste circonscrit au pré accueil, sachant que ces différents types de violences demandent une écoute spécifique. Compte tenu de l'historique propre à la mise en place de chacun de ces numéros gérés la plupart du temps par des associations, cela ne pourra pas cependant se mettre très rapidement en place. Enfin, il s'agit de noter que le SDFE s'est engagé dans une démarche d'une mutualisation des moyens au travers de l'expérimentation 3919 lancée avec 8 plates-formes téléphoniques locales.</p>
12	Créer une tranche spécifique de n° spéciaux réservés aux administrations, à tarification unique quel que soit l'opérateur	61	
13	Mettre en œuvre une coordination interministérielle de l'accueil à distance	63	
14	Mettre en œuvre un pilotage ministériel de l'accueil à distance	64	(voir ci-dessous la réponse à la recommandation sectorielle n°1)

Principales recommandation affaires sociales, santé, travail, emploi.

N°	Recommandation	Pages du rapport	Commentaire
01	Dans le domaine santé-social- travail-emploi,, décliner la coordination ministérielle à 3 niveaux : coordination d'ensemble par le secrétariat général et la DICOM, mutualisation des bases de données et des moyens par pôle de compétences, pilotage et évaluation des centres de contacts par les services et organismes qui les financent.	66	L'orientation préconisée par le rapport d'un pilotage d'ensemble des plateformes d'accueil du champ sanitaire et social par le secrétariat général apparaît pertinent eu égard à la multiplicité des offres actuelles. Comme le souligne le rapport la mise en place effective d'un comité stratégique par le secrétariat général avec l'appui de la Dicom constituerait le socle de cette coordination. Ce pilotage doit naturellement associer les acteurs pour leur permettre d'adhérer à cette démarche de valorisation commune des procédures d'accueil de l'usager.
02	Créer un centre de contacts expert « Info santé-social »	67	La création à terme d'une plateforme unique d'info santé-social de niveau 1 et 2 compétente sur l'ensemble du champ pourrait être également une orientation stratégique à retenir, toutefois, la séparation des deux secteurs dans la configuration gouvernementale actuelle conduit à une certaine prudence, d'autant que les deux thèmes ne se recouvrent pas totalement. Cette séparation naturelle limite les éventuels inconvénients à maintenir deux plateformes qui auraient toutefois vocation à rassembler l'ensemble des compétences sur leur propre champ en permettant une orientation des usagers vers les numéros spécialisés.
03	Développer dans les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales une stratégie multi-canal.	67	Le développement d'une telle stratégie pose naturellement la question de la compétence et du rôle attribué aux trois intervenants que seront le 3939, les plateformes santé et social de niveau 2 et les services déconcentrés (DD et DR). Par ailleurs, cette question est d'autant plus délicate que les DD et DR sont potentiellement dans un processus de modernisation avec l'apparition des agences régionales de santé dont le champ d'action reste indéterminé.
04	Harmoniser les indicateurs de qualité de service figurant dans les conventions d'objectifs et de gestion des régimes de sécurité sociale.	65	
05	Permettre aux patients de correspondre au moindre coût avec les services de soins et avec leurs proches lorsqu'ils sont hospitalisés	66	
06	Développer la mise en commun entre les différentes branches de la sécurité sociale de dispositifs d'accès tels que bornes inter-actives et visio-guichets	65	

Principales recommandation travail, emploi.

N°	Recommandation	Pages du rapport	Commentaire
01	Mutualisation des services renseignements téléphoniques des DDTEFP au niveau régional (création de plateformes virtuelles ou réparties).	68	Cette préconisation impose de trouver une répartition des tâches entre 3939, DRTEFP et info-emploi. L'équilibre entre ces structures ne va pas de soi et son apparition spontanée paraît douteuse. Une orientation claire des missions qui seraient confiées à ces pôles régionaux apparaît nécessaire. Par ailleurs, la création de pôles régionaux peut paraître ne pas totalement remplir le critère de taille que le rapport préconise par ailleurs, pour le fonctionnement correct d'une plateforme. La stratégie multicanal évoquée au point 2 et l'articulation des dispositifs de renseignement en droit du travail évoqué en point 4 sont donc en fait les facettes d'une unique problématique.
02	Développement dans les services déconcentrés du ministère chargé du travail d'une stratégie multi-canal	68	
03	Généralisation plateformes de services téléphoniques de l'ANPE (PST)	68	
04	Articulation des dispositifs de renseignements en droit du travail	68	
05	Articulation dispositifs d'accueil ANPE et Unédic	68	

REPONSE DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE

NOTE à l'attention de Madame Martine SUTRA

Affaire suivie par Isabelle BRUN ☎ 01.72.60.13.37

OBJET : Observations sur le rapport de l'accueil à distance dans les administrations

Après une lecture attentive et très intéressée du rapport sur l'accueil à distance dans les administrations que vous nous avez envoyé début juillet 07, et ainsi que vous nous en avez fait la demande, je vous transmets par la présente les observations de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie sous la forme :

- d'une précision quant à l'architecture des plates-formes de services et le suivi de la qualité de service
- d'une information sur la nouvelle concession de téléphonie et notamment sur le coût du contact,

Précision sur le suivi de la qualité de service sur les plates-formes de l'Assurance Maladie

1. Architecture des plates-formes de services

(Page 29 du rapport : « *Le dispositif est organisé en 57 plateformes de service (regroupant chacune plusieurs CPAM)* »)

L'Assurance Maladie compte aujourd'hui 57 plates-formes de deux types : 27 mono caisse et 30 regroupant plusieurs caisses avec un ou plusieurs plateaux géographiquement distants.

2. Le suivi de la qualité de service

(Page 29 du rapport : « *La qualité du service des PFS est aujourd'hui mesurée par des questionnaires et des groupes de discussion.* »)

La qualité de service rendue sur les plates-formes de services est suivie au local comme au national, d'un point de vue quantitatif et qualitatif.

..../..

La Direction Déléguée aux Opérations en charge de l'animation du réseau est destinataire chaque semaine d'un rapport sur les résultats quantitatifs des plates-formes de services : c'est donc un suivi hebdomadaire de l'efficacité (rapport entre résultats obtenus et objectifs visés) et de l'efficience (rapport optimum entre résultats obtenus et ressources alloués). Un tableau en cumulé permet de suivre la régularité dans l'atteinte de l'objectif d'efficacité (90%).

Ces indicateurs de performance sont intégrés dans les contrats pluriannuels de gestion. De ce fait, ce sont des objectifs prioritaires pour les directions des organismes. Pour exemple, les 90% de taux de décrochés (objectif d'efficacité) doivent être obtenus au moins 47 semaines sur 52.

Sur le plan qualitatif, plusieurs dispositifs ont été élaborés pour suivre la qualité du service rendue sur les plates-formes de services :

- **deux enquêtes de satisfaction :**

- une enquête générale intégrant un thème sur l'accueil téléphonique (chaque année)
- une enquête spécifique (dernière mesure réalisée sur la période 2006) menée auprès des utilisateurs des plates-formes de services.

A réception de leurs résultats, les caisses primaires doivent réaliser l'exploitation de leur enquête, et sont tenues à élaborer un plan d'actions.

Par ailleurs, un plan d'actions national est également réalisé suite à la mesure nationale.

- **des campagnes d'appels mystères** sont menées chaque année. Des scenarii sont établis par le national, et les superviseurs des plates-formes de services sont formés pour mesurer la qualité de la réponse apportée, tant sur le fond que sur la forme. Les résultats sont retournés à la Caisse Nationale pour agrégation et élaboration d'un plan d'actions.

- **la mise en place en 2006 de l'outil Telemetris** pour professionnaliser la réalisation et le suivi des évaluations effectuées régulièrement par l'encadrement des plates-formes de services au moyen de la double écoute ou encore de l'écoute enregistrée. Au niveau national, l'outil va nous permettre « *d'industrialiser* » le dispositif de campagnes d'appels mystères.

Information sur la nouvelle concession de service public

La nouvelle concession signée en juin 2007 avec l'opérateur national retenu, Jetmultimédia, prévoit une baisse importante du prix de la communication à la charge des appelants. Celle-ci sera facturée à partir de 2008 au prix d'une communication locale : **0,028 euros la minute en heure pleine** et 0,014 euros la minute en heure creuse (avant 8h et après 19h, le samedi et les jours fériés).

Pour ce faire, en tenant compte des contraintes des paliers tarifaires, il a été décidé de mettre en place :

- un numéro court unique à 4 chiffres de type 3939 pour le public « assuré ». Nous envisageons que l'assuré puisse, dès le début du scénario, faire un choix entre la saisie du numéro du département ou l'énoncé du numéro ou du nom du département.

- un numéro de téléphone à 10 chiffres en 0810 pour les publics « professionnel de santé » et « employeurs ».

Il a été par ailleurs négocié avec la Société Jetmultimédia la possibilité d'ouvrir dès à présent les numéros spécifiques (0810) au tarif d'une communication locale.

REPONSE DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE

Madame Martine SUTRA
Bureau des Rapports
Inspection Générale des Finances
139 rue de Bercy – Télédoc 335
75572 PARIS CEDEX 12

Paris, Le 9 juillet 2007
Réf. L.2007-43 – JFC/SL

**Objet : Contradiction du rapport sur l'accueil à distance dans les administrations –
Réponse de la Cnav**

Madame,

Je vous prie de trouver, ci-après, mes observations sur le rapport provisoire.

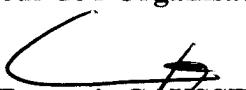
- Pages 29 et 30 : il conviendrait de remplacer les termes « caisse régionale d'assurance vieillesse » et « CRAV » par le terme unique de « caisse régionale ». En effet, la CNAV pilote un réseau de 16 caisses régionales (14 CRAM, la CRAV Alsace Moselle, la Région IDF étant couverte par la CNAV elle-même).

Les observations résultent du manque de statistiques précises sur l'année 2006. Elles seront disponibles au second semestre 2007. L'appréciation positive exprimée sur la qualité de service aux usagers peut paraître contradictoire avec les données parcellaires annoncées sur le taux d'appels perdus et le temps d'attente.

- Page 29 : après « sur la base des chiffres de l'Ile de France le taux d'appels perdus serait de l'ordre de 25 % » il peut être ajouté « au niveau de la branche, ce taux est estimé à un niveau moindre ».
- Annexe de la société Roland Berger chapitre B analyse comparative le temps d'attente de 120 " est celui des périodes de pointe. Un temps d'attente de l'ordre de 75 " est plus proche de la moyenne, il conviendrait de prendre cette valeur dans le tableau.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur de l'Organisation,


Jean François CAUSSE

CNAV
110 AVENUE DE FLANDRE
75951 PARIS CEDEX 19
TEL. 08.21.10.75.00
FAX 01 55 45 51 99

REPONSE DE L'UNEDIC



Monsieur Denis SCHRAMECK
Inspecteur général des Finances
I.G.F.
Télédoc 335 - 139 rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Paris, le 16 juillet 2007

Références à rappeler :

DIRECTION GÉNÉRALE
DGE/JBD/MRNP0021

OBJET : ACCUEIL À DISTANCE DANS LES ADMINISTRATIONS

Monsieur l'Inspecteur général,

Vous m'avez transmis, dans le cadre de la phase contradictoire, le rapport relatif à « l'accueil à distance dans les administrations ». Ce rapport n'appelle pas, de ma part, de remarques particulières. Cette transmission est l'opportunité de vous faire connaître les orientations récemment prises pour l'amélioration de notre dispositif d'accueil à distance.

Un nouveau mode de tarification –à l'étude lors de la Mission– a été récemment décidé par le Bureau du Conseil d'Administration de l'Unédic. Les services télématiques seront désormais d'accès gratuit –pour les demandeurs d'emploi et les employeurs– seuls les contacts avec un agent de l'Assédic étant facturés (0,11 € le contact). Cette évolution sera mise en œuvre avec le « numéro court ».

Le coût est estimé à 18 M€ pour l'Assurance Chômage Ainsi, après avoir développé un accueil traitement téléphonique adapté aux attentes des clients, et qui permet une meilleure gestion des flux de contacts, l'Assurance Chômage offre une tarification qui répond au principe de transparence– que la Mission souhaite promouvoir– et de moindre coût pour le client (gratuit pour les contacts télématiques et limité à 0,11€ pour un contact effectif avec un agent).

La Mission préconise (page 67) qu'une réflexion soit ouverte, avec l'Anpe, pour apprécier la faisabilité d'une articulation des dispositifs de l'Assurance Chômage et de l'Anpe.

Avec la décision d'adopter une numérotation « numéro court », l'Unédic a proposé à l'Anpe qu'une mutualisation soit envisagée.

Ces deux orientations, concomitantes à la transmission du rapport de la Mission, traduisent, pour l'Assurance Chômage, la volonté d'adapter son dispositif d'accueil à distance aux attentes des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Inspecteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur général

Jean-Luc Bérard

Unédic

80, rue de Reuilly - 75605 PARIS CEDEX 12

Tél : 01 53 17 20 00 - Internet : www.assedic.fr

REPONSE DE L'ANPE

Noisy-Le-Grand, le 16 Juillet 2007

Monsieur le Chef du service de
l'Inspection Générale des Finances

139 rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Objet : Observations portant sur le rapport sur l'accueil à distance des administrations.

Monsieur le Chef du service de l'Inspection Générale des Finances,

J'ai bien reçu le rapport sur l'accueil à distance dans les administrations en date du 2 juillet courant et je vous en remercie.

Les éléments qui y sont présentés me confortent dans la dynamique d'amélioration que j'ai souhaité engager, suite aux diagnostics de mes équipes. Il m'apparaît toutefois utile de vous faire part des quatre observations suivantes.

Il est préconisé (*page 10*) une généralisation du dispositif de plateformes téléphoniques. Elles couvrent aujourd'hui environ 38% du territoire et j'ai fixé aux Directeurs Régionaux l'objectif d'une couverture totale pour la fin 2008. Ce délai pourrait cependant être légèrement modifié compte tenu du projet de fusion avec l'UNEDIC. En effet, le rapprochement pourrait assez logiquement nous conduire à un numéro emploi unique. Dans ce cas, il serait nécessaire de produire un travail préalable d'harmonisation des cartes de services.

Page 36 du rapport, les inspecteurs procèdent à une comparaison de l'intégration de l'outil « téléphone » dans les procédures entre l'ANPE et l'UNEDIC. Il convient de souligner que ces informations échangées entre un demandeur d'emploi et un agent dans le champ de l'assurance-chômage et dans celui du conseil à l'emploi sont de nature très différente. Si pour l'assurance-chômage, la plupart des actes peuvent se réaliser indifféremment par téléphone ou *via* un autre canal, il n'en est pas de même concernant les échanges entre un demandeur et son conseiller à l'emploi, dans une démarche de placement. Toutefois, les évolutions techniques du système d'information devraient nous permettre progressivement d'augmenter les possibilités de service à distance (téléphone, internet).

Page 43, le rapport évalue des économies théoriques à 6 millions d'euros. Les plateformes de service téléphonique actuelles fonctionnent dans un cadre expérimental. Les diagnostics conduits en interne identifient la nécessité de renforcer la productivité en garantissant la

qualité de service, selon 3 axes : meilleure adéquation des compétences mobilisées avec la nature des services demandés ; harmonisation et économies d'échelle par le développement de scripts ou réponses pré-élaborées lorsque la nature des informations le permet ; lissage de la productivité moyenne par le développement d'appels sortants pro-actifs dans le cadre de plans d'actions mutualisés.

Il est pointé (*page 48*) des stratégies parfois peu claires entre les services délivrés de manière physique et de manière téléphonique. Depuis un an et demi, conformément à la volonté du ministère du travail, l'ANPE a orienté sa stratégie de délivrance des services et de réussite dans le placement autour du suivi mensuel personnalisé (SMP) physique. L'effet indirect de cette stratégie est de réduire la place des services téléphoniques non personnalisés. La stabilisation du dispositif de SMP nous permettra d'envisager une gamme élargie de modalités de contacts, en lien avec notre partenaire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Chef du service de l'Inspection Générale des Finances, à l'expression de ma considération distinguée.

Christian CHARPY

REPONSE DE L'INPES

Ref : bf/cj 07069

Monsieur Denis Schrameck
Inspecteur Général des Finances
Bâtiment Colbert
139 rue de Bercy
75572 Paris cedex 12
Teledoc 335

Saint Denis, le 17 juillet 2007

Monsieur,

Vous avez souhaité consulter l'INPES dans le cadre de la procédure contradictoire du rapport sur l'accueil à distance dans les administrations établi par la mission d'audit de modernisation. Vous trouverez, ci-jointes, les observations de l'INPES.

Je tiens à souligner deux points :

- l'INPES est un établissement public intervenant dans le champ exclusif de la prévention et de l'éducation pour la santé. Il ne saurait intervenir au-delà de ces missions ;
- les lignes gérées ou financées par l'INPES relèvent moins de l'accueil à distance à vocation administrative que de l'écoute et du conseil au public, en matière de prévention et d'éducation à la santé.

Je reste à votre disposition et à celle de la mission pour tout renseignement complémentaire.

Philippe Lameureux,
Directeur Général

P.J. : observations du département téléphonie santé INPES

Direction de la communication et des outils pédagogiques

**Phase de contradiction
du rapport "Accueil à distance dans les administrations" de juin 2007 réalisé par
la Mission d'audit DGME**

Observations du département téléphonie santé INPES

1. Les missions de l'INPES sont parfois identifiées dans le rapport comme relevant du champ social (annexe 1 p.4), sanitaire (p. 41) et/ou du champ de la santé. Limité par son principe de spécialité, l'Institut n'a cependant pas de compétences générales dans ces domaines. Ses missions relèvent exclusivement de la prévention et de l'éducation pour la santé. Cette notion de périmètre gagnerait à être précisée.
2. Il est proposé de distinguer l'ensemble des dispositifs d'accueil à distance des lignes de téléphonie santé gérées et/ou financées par l'INPES. Celles-ci relèvent en effet moins de l'accueil à distance à vocation administrative que de l'écoute et du conseil au public en matière de prévention et d'éducation pour la santé.
3. Il convient de souligner la dimension associative (structures associatives gérant des dispositifs de téléphonie santé et financées par l'INPES) qui mériterait d'être davantage prise en compte dans le rapport car elle génère un besoin accru de coordination.
4. L'INPES rejoint la mission dans le fait de disposer d'un schéma de pilotage en matière de gouvernance qui devrait dans ce cas aller jusqu'aux opérateurs finaux tels que l'INPES, en précisant l'articulation entre les différents intervenants.
5. La création d'un numéro « Info Santé – Social » mériterait d'être précisée, notamment en regard des missions de l'INPES sur les sujets de la prévention et de l'éducation pour la santé.
6. De même, l'INPES souhaiterait que la proposition de création d'un site interministériel d'orientation et de réponse téléphonique et d'un site Internet s'articulant avec une « palette » de dispositifs d'accueil de 2nd niveau spécialisés par domaines soit précisée.
7. Il convient de préciser en quoi la communication sur les numéros et sites Internet pourrait être améliorée.
8. De même, il convient de préciser de quelle manière les bases de données d'information et de gestion pourraient être mutualisées et en quoi elles sont mutualisables.
9. La formulation pour décrire le projet d'optimisation de la téléphonie santé piloté par l'INPES gagnerait en pertinence en remplaçant les termes « mutualisation des ressources humaines » par « mutualisation et complémentarité des compétences ».
10. L'exemple cité pour illustrer l'amorce d'une stratégie multi canal (INPES – MILD'T pour le site Internet « dépendances » p.65) pourrait avantageusement être remplacé par un autre exemple choisi. Celui-ci est en effet exclusivement axé sur la promotion d'un livret en matière d'addictions.
11. L'INPES, tout en rejoignant les conclusions de la mission sur la rationalisation des plateformes d'appels, estime que le regroupement physique de 12 TC à 50 TC indiqué dans le rapport (taille optimale pour le coût de fonctionnement) est surdimensionné. Le rapport gagnerait en clarté en précisant davantage cette donnée.

12. Il est proposé de modifier les différents points suivants :

- P. 32 : l'INPES soutient financièrement des numéros gérés par 9 associations, et non par 16 associations. Par contre il y a bien 16 numéros.
- Les « campagnes d'appels sortants » et le « courrier » ne décrivent pas l'activité de Tabac Info Service sous l'angle principal du traitement d'appels. Nous préconisons de supprimer ce paragraphe.
- P. 32 : l'INPES peut être amené à coopérer avec DATIS qui gère 3 lignes (Ecoute Alcool, Drogues Info Service et Ecoute Cannabis), et non une seule ligne (Drogues Info Services).
- P. 33 : dans la note de bas de page, on ne devrait pas voir figurer Cancer Info Service.
- Les 4,8 millions de gains attendus à l'issue du projet de réorganisation de la téléphonie santé pilotée par l'INPES sont probablement surestimés par la société d'étude Axiem. Il conviendrait de supprimer cette indication.

REPONSE DES HOPITAUX CIVILS DE LYON



Hôpitaux de Lyon

Dossier suivi par P. ARNOUD

Téléphone 04 72 11 70 02

v/réf. BR 2007/0614/105

n/réf. PA/MM\Audit UAT IGF 773/07

Objet Contradiction du rapport
sur l'accueil à distance
dans les administrations

Madame,

Vous nous avez fait parvenir, pour avis, le rapport provisoire sous les N°s IGF 2007 - M - 021 - 01, IGA PAM 07 - 013- 01 - IGAS RM 207 - 083P.

Ce document sur la forme attire la remarque suivante:

Page 33 : le chapitre consacré au milieu hospitalier et intitulé «Hospices Civils de Lyon» fait l'amalgame entre les HCL et d'autres établissements.

Nous vous proposons de substituer le texte suivant:

b) Les Hospices Civils de Lyon

« La mission a également audité un ensemble hospitalier: les Hospices Civils de Lyon. Des articles de presse avaient en effet vigoureusement critiqué le coût excessif de l'appel vers un malade.»

par :

« La mission a également audité un ensemble hospitalier: les Hospices Civils de Lyon. Cet ensemble n'a pas été mis en cause dans l'article de presse critiquant le coût excessif de l'appel vers un malade.»

S'agissant des pistes et recommandations figurant dans ce rapport, les Hospices Civils de Lyon étudieront leur opportunité et leur faisabilité dans les mois prochains.

Veuillez agréer, Madame, l'assurance de mes hommages.

Le Directeur Général,

**PAR DELEGATION
LE DIRECTEUR GENERAL ADJOINT**

A. COLLOMBET

Copie : M. CAZABAT, Mme BILLEREY, Mme GIMENEZ

Renseignements HCL :
0 820 0 820 69 (0,12 €/mn)

Hospices Civils de Lyon
3, quai des Célestins - 69002 LYON
B.P. 2251 - 69229 LYON Cedex 02
www.chu-lyon.fr

Imp. Bretin/Lyon - HCL n° 569 - 2003

**REONSE DU SECRETARIAT GENERAL
DU MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

SECRETARIAT GENERAL

Paris, le 19 juillet 2007

CABINET

La Secrétaire Générale

Affaire suivie par :
David-Anthony DELAVOËT
Tél : 01 49 27 42 22
Fax : 01 40 07 66 73
david-anthony.delavoet@interieur.gouv.fr

à

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Finances

Objet : Observations relatives au rapport de IGA-IGF sur la politique et les structures de l'accueil à distance des usagers au Ministère de l'Intérieur.

Dans le cadre d'une mission du Programme d'Audits et de Modernisation (PAM), l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Finances ont rendu un rapport sur la politique et les structures de l'accueil à distance des usagers au ministère de l'intérieur. Ce dernier met en évidence le poids important que représente la fonction d'accueil à distance du public par les préfectures et les difficultés auxquelles celles-ci sont confrontées pour maintenir une prestation de qualité.

Deux des propositions formulées ont retenu notre attention et pourraient être mises en œuvre prochainement, à savoir, d'une part, la généralisation de la mutualisation de standards de nuit et de jours non ouvrés entre préfectures et, d'autre part, le développement de la création de Services d'Accueil et de Renseignement Téléphonique (SART). En outre, l'évaluation par le rapport des gains budgétaires susceptibles d'être réalisés grâce à ces mesures corrobore les propres estimations de mes services.

1 - S'agissant tout d'abord de la mutualisation des standards de nuit et de jours non ouvrés, les conclusions du rapport rejoignent les propres observations des neuf Préfets expérimentateurs, identifiant désormais clairement les conditions de la réussite des mutualisations de standards sont désormais bien identifiées.

La première de ces conditions – et la plus significative – est liée aux caractéristiques du métier exercé par le préfet, ses principaux collaborateurs et les agents des services départementaux des systèmes d'information et de communication (SDSIC), à savoir l'exigence de la permanence de l'Etat, corrélée à la disponibilité des membres du corps préfectoral et des agents de permanence ou d'astreinte, ainsi que leur capacité à gérer des situations de crise dans l'urgence. Il s'agit-là d'éléments qui provoquent généralement des réactions de réserve à l'égard d'une gestion déportée des appels téléphoniques. A l'issue de l'expérimentation dans neuf préfectures, ressort l'idée que l'évaluation positive de la mutualisation a permis que l'appréhension initiale d'une dégradation du service rendu disparaîsse, un seul Préfet ayant eu à déplorer des dysfonctionnements lors des permanences du corps préfectoral. En tout état de cause, ce point continue à être traité avec une attention particulière.

... / ...

Nous avons également relevé la nécessité de prêter attention au volet social de cette réorganisation, notamment pour ce qui est du réaménagement du fonctionnement pratique des services et des modalités de rémunération, compte tenu de la modification du nombre d'emplois concernés par les services de nuit ; la question de la gestion administrative des mises à disposition d'agents d'une préfecture à l'autre doit aussi être posée, bien que ce point pourra être envisagé plus facilement dans le contexte de la régionalisation des BOP des préfectures. L'aspect lié au management ne doit pas être négligé, pour accompagner la mise en œuvre de la réforme, sur la base d'un diagnostic technique, organisationnel et humain exhaustif afin de faire ressortir l'impact positif d'une telle réorganisation pour la pratique professionnelle des agents concernés.

Ce bilan positif confirme l'intérêt de ces expériences et permet d'envisager une généralisation en demeurant toutefois très vigilants sur les conditions de réarmement des standards départementaux afin d'assurer la continuité du service public en cas de crise.

2 - Pour ce qui est de l'encouragement au recours à des SART, deuxième orientation retenue, je partage largement l'analyse des rapporteurs. Néanmoins, avant d'envisager une généralisation à toutes les préfectures, il me semble utile de procéder préalablement à des expérimentations, selon deux formules :

- la première configuration, à l'échelle départementale, conduira à travailler de manière plus intégrée avec le 39-39 et les CIRA. Trois départements sont prêts à tester cette formule qui s'inscrit dans le cadre de la convention signée entre le ministère de l'intérieur et la documentation française ;
- la seconde configuration, complémentaire de la première, reprend une des préconisations des rapporteurs. Elle consisterait à créer un SART régional par mutualisation « interne » des moyens des préfectures concernées. Il est envisagé de lancer cette expérimentation dès la prochaine rentrée, dans trois régions-test.

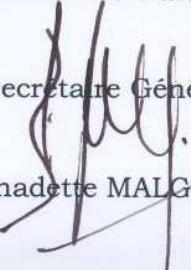
L'évaluation, fin 2008, de ces deux séries d'expérimentations permettra dès lors de déterminer la formule la plus satisfaisante, tant en ce qui sera des gains de productivité que de l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

3 - Enfin, en ce qui concerne le chiffrage des économies réalisables, les estimations de mes services sont corroborées par celles des rapporteurs, qui évaluent les gains en emplois, dans l'hypothèse d'une généralisation des mutualisations, de 100 à 150 ETPT. De leur côté, les neuf Préfets expérimentateurs ont confirmé que le gain en ETPT était compris, en moyenne et par préfecture, entre 1 et 1,5 ETPT. Ces gains en effectifs pourraient, comme le suggèrent les rapporteurs, être réinvestis dans la création des SART, afin d'en limiter le coût net de création (409 K€ à 613 K€ pour la première année), et aboutir à une opération pratiquement équilibrée dès la deuxième année (coût net de 69 K€ à 96 K€).

Nous avons également noté l'utilité de prêter attention au périmètre optimal de mutualisation pour chaque situation (en moyenne deux départements urbains ; trois, voire davantage dans le cas de départements ruraux), afin de ne pas franchir un seuil au-delà duquel, compte tenu des sollicitations observées couramment, la réorganisation impliquerait de doubler les effectifs présents les nuits et les week-ends, risquant ainsi d'annihiler les gains attendus.

La Secrétaire Générale,

Bernadette MALGORN



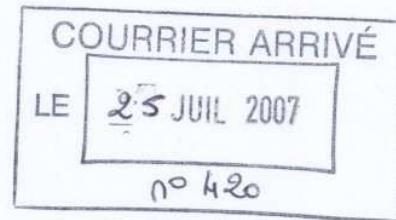
**REONSE DE LA DIRECTION GENERALE
DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE**



DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE
Sous-direction du recouvrement des recettes de l'Etat
10, rue Auguste Blanqui
93186 MONTREUIL CEDEX

N 7/1 1199

V/REF. : BR 2007/06/14/105.



A Paris, le 23 JUIL. 2007

Le Directeur Général
de la Comptabilité Publique

A Monsieur le Chef du Service
de l'Inspection Générale des Finances

OBJET : Contradiction du rapport sur l'accueil à distance dans les administrations

Par lettre du 2 juillet dernier, vous m'avez communiqué le rapport provisoire sur l'accueil à distance dans les administrations.

Vous trouverez ci-dessous les observations que ce document appelle de ma part.

Page 40 – la qualité de service

Le rapport compare des taux qui portent sur deux indicateurs différents : le taux de décroché et le taux d'obtention d'une réponse (l'indicateur pas d'appels sans suite qui résultait de la multiplication de ces deux indicateurs ne figure plus dans PVFI).

- Le taux d'appels aboutis (taux de « décroché » ou « d'efficacité ») est déterminé à partir du nombre total d'appels passés ;
- En revanche, le taux d'obtention d'une réponse ou d'une alternative (« qualité de la réponse ») est calculé sur la base des appels aboutis.

Sur cette base, les résultats sont les suivants pour le réseau du Trésor public :

	2005	2006	2007 (2 trimestres)
Taux des appels aboutis	75,3%	83,8%	87,6%
Taux d'obtention d'une réponse	91,1%	83,7%	86,6%

Le rapport indique que « *Malgré une démarche volontariste, le réseau de la DGCP reste donc confronté à une difficulté générale et persistante d'accessibilité par téléphone* ».

Cette affirmation me paraît devoir être nuancée compte tenu des résultats obtenus.

Il est certain que les jours d'échéances (environ une dizaine de jours dans l'année), les trésoreries ont des difficultés pour faire face aux pics d'appels. mais tel n'est pas le cas par exemple des centres prélèvement service dont les performances restent importantes tout au long de l'année.

De ce fait, l'affirmation selon laquelle « *en période de pointe ce sont plus de la moitié des appels qui n'aboutissent pas* » ne me paraît pas fondée.

Page 43 – l'efficience

Le rapport indique que « *l'alignement sur la médiane de l'échantillon DGCP procurerait une économie de 1,78 million d'euros, sur le coût le plus bas de 6,67 millions.* »

Le chiffre de 1,78 millions d'euros de gain de productivité dans le cas d'un alignement sur le coût médian ne peut être corroboré (page 43 et 69). Il semble être issu d'une méthode de calcul s'appuyant sur les données du tableau page 23 de l'annexe 11 établi par le consultant Roland BERGER. Ce tableau s'appuie sur des données qui étaient provisoires et non vérifiées. Ils sont d'ailleurs différents des données du tableau de l'annexe 5 sur la monographie DGCP.

Page 50 – la problématique des courriels

La mission recommande une adaptation du délai de réponse aux courriels en fonction de la complexité de la demande et suggère que la réponse d'attente faite sous 48 heures pour les questions complexes indique le délai prévisible de réponse.

Sur ce point, il est précisé que dans le cadre de PVFI, la réponse sous 48 heures peut être : soit une réponse au fond, soit une réponse d'attente soit un message visant à demander à l'usager des précisions ou des renseignements complémentaires, un accusé de réception informant l'usager qu'une réponse lui sera adressée sous 30 jours pour les demandes de nature contentieuse. Par conséquent, l'orientation proposée est déjà prise en compte.

Plus globalement sur le volet Internet, la mission n'a pas intégré l'expérimentation de l'adresse Internet unique.

Page 51 – la communication sur les numéros ou adresses des sites

La mission évoque l'importance d'améliorer la communication des numéros d'accueils téléphoniques notamment dans les annuaires : sur ce point, il est souligné qu'il est effectivement important de mener une réflexion sur les modalités pour améliorer la notoriété des numéros d'accueil téléphonique ; pour autant une démarche générale d'intégration des numéros des services dans les pages jaunes représente un coût budgétaire annuel qui peut être important et à prendre en compte.

Page 60 – le contrôle externe de la qualité

Les modalités de réalisation des enquêtes mystères. La mission suggère pour en limiter le coût de recourir à des enquêtes interadministratives. L'expérience montre que ce type d'enquêtes peut être utilisé ponctuellement mais qu'il ne peut devenir le mode général de mesure des indicateurs. Cela poserait, outre une charge de travail importante pour les services, des difficultés d'harmonisation des méthodes de mesure, de confidentialité des scénarios d'appels et de qualité même des mesures. Le recours à un prestataire professionnel, comme cela est fait pour PVFI permet de disposer de mesures objectives,

réalisées de façon identique sur l'ensemble du territoire et avec des outils de mesure dont ne dispose pas l'administration.

Annexe 5 – page 3

Les fonctions d'accueil à la DGCP ont considérablement évolué au cours des dernières années.

Il y a encore quelques années, l'accueil dans les trésoreries était un accueil basique de premier niveau, renvoyant en gestion le traitement de la demande. Depuis, des procédures adaptées ont été conçues pour simplifier les procédures pour les usagers et les agents, en conformité avec les préconisations de la charte du contribuable : présomption de bonne foi et équité. Les agents d'accueil traitent entièrement (guichet et téléphone) les demandes les plus simples, mais les plus nombreuses, des usagers : délais de paiement, gestion des contrats de prélèvement et remises de majoration.

Cette nouvelle approche de l'accueil, ressentie très positivement tant par les usagers que par les agents des trésoreries et des centres prélèvement service, mobilise plus de moyens qu'un simple accueil d'orientation. Globalement la charge de travail se trouve allégée.

Par ailleurs, le nombre d'ETP du CAS de Toulouse mentionné dans le tableau est erroné, dans la mesure où l'activité de contact ne représente que 20% de l'activité totale du CAS, ce qui fausse le nombre de contacts traités par jour.

Annexe 11 – page 8 et suivantes

La mission classe parmi les accueils de modèle traditionnel l'accueil assuré par les trésoreries.

Or, l'organisation des trésoreries les plus importantes a été revue de façon à y renforcer la capacité et la qualité de l'accueil (guichet et téléphone).

L'environnement de travail au téléphone permet aux agents d'exercer dans de bonnes conditions (casque, isolation phonique des postes de travail et des locaux notamment), sans gêner leurs collègues occupés à des tâches de gestion.

Le Directeur Général de la Comptabilité Publique
Pour le Directeur Général de la Comptabilité Publique
Le Sous-Directeur

Etienne EFFA

REONSE DE LA TRESORERIE GENERALE DU NORD

Comme suite à nos récents échanges et en vous remerciant du délai accordé pour répondre au rapport ci-joint (compte tenu de nos problèmes d'accès au document maintenant résolus) je vous indique ne pas avoir d'observation particulière à formuler après lecture attentive, sauf sur un point:

- annexe 5 / page 3/4 "accueil à la DGCP": le choix des matériels téléphoniques au CPS de Lille notamment, a bien été fait en raison de pb rencontrés avec la solution qu'utilise actuellement le CPS de Montpellier (et abandonné à Lille au profit du système actuel), ce qui n'exclut pas le fait que tous les CPS ont bien comme axe commun de progrès une meilleure intercommunicabilité.

Bien cordialement,

Pascal
CSTP TG 59

Rothé

**REPONSE DE LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS**



DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

BUREAU INFORMATION ET COMMUNICATION
23 BIS, RUE DE L'UNIVERSITÉ
75700 PARIS 07 SP
Site Internet : www.douane.gouv.fr

Plan de classement :
Affaire suivie par : Patricia GRANGE

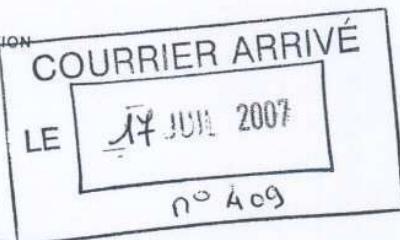
Téléphone : 01 55 04 62 26

Télécopie : 01 44 74 49 37

Mél : patricia.grange@douane.finances.gouv.fr

Mél service : dg-bic@douane.finances.gouv.fr

Réf : 000669



PARIS, LE 16 JUIL 2007

Note
pour

**Le chef de service
de l'Inspection générale des finances**

Objet : Rapport sur l'accueil à distance dans les administrations.

Réf. : Votre envoi réf. BR 2007/06/14/105 en date du 2 juillet 2007.

Dans le cadre des travaux d'élaboration de votre rapport sur l'accueil à distance dans les administrations, le Bureau Information et Communication de la direction générale des douanes et droits indirects a reçu, le 21 mars dernier, vos collaborateurs (M. SCHRAMECK et Mme SIBONI), et communiqué tous les documents relatifs à la création et au fonctionnement du centre de contacts, Infos Douane Service (IDS).

Une visite sur site a, par ailleurs, été organisée le 26 mars dernier, en liaison avec les services de la direction interrégionale des douanes et droits indirects de Lille.

Je prends note des recommandations transverses formulées, applicables à l'ensemble des centres de contact, et souligne, notamment, que le renforcement de la formation des agents des douanes en poste à IDS est une préoccupation constante afin de poursuivre l'amélioration de l'accueil des usagers, tant particuliers que professionnels.

Cette formation vise trois axes : formation réglementaire, en liaison avec les bureaux techniques de la direction générale ; formation à la langue anglaise, et formation à l'accueil téléphonique. Ces deux aspects sont réalisés en liaison avec des partenaires locaux (CCI de Valenciennes notamment). Ainsi que vous le préconisez, je veillerai à ce que la formation à l'accueil téléphonique des agents en poste à IDS, soit renforcée.

Je prends note du fait que les remarques formulées au sein de ce rapport visent à améliorer la productivité d'IDS, le coût du contact vous apparaissant élevé, supérieur au coût calculé pour les autres centres de contact des ministères financiers.

Il me paraît toutefois opportun de rappeler le caractère récent de ce service, ouvert le 12 octobre 2005, et le contexte dans lequel IDS a été créé : fermeture de la direction régionale des douanes de Valenciennes, avec priorité d'affectation accordée aux agents issus de cette direction.

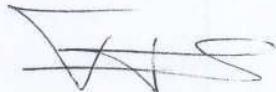
Votre rapport préconise également l'organisation d'une relation entre le centre « 3939 » et IDS, ainsi que la mise en oeuvre d'un serveur vocal interactif (SVI), afin de traiter les questions les plus fréquemment posées par les usagers.

La faisabilité technique et fonctionnelle de ces deux axes d'amélioration sera étudiée conjointement par le BIC et les services techniques de la DGDDI, à l'occasion du renouvellement du marché lié à la solution technique de gestion des appels téléphoniques. Le marché actuel arrive, en effet, à expiration en juin 2008.

En outre, une étude est actuellement menée, visant à doter ce centre d'un outil performant de gestion des courriels. Le nombre de courriels reçus et traités est, en effet, en augmentation constante depuis le début de l'année. Cette hausse est en partie liée au fait qu'IDS est référencé depuis le mois d'avril dernier, dans l'annuaire dématérialisé « Pages Jaunes », facilitant ainsi, pour l'usager, l'accès à ce service. Un tel outil devrait permettre une meilleure productivité dans le traitement des courriels.

Enfin, je souligne que l'expérience acquise par IDS depuis son ouverture, le 12 octobre 2005, a permis la mise en ligne sur l'Intranet douanier, d'une base de courriels types, accessible à l'ensemble des services. Cette base, enrichie et mise à jour régulièrement, contribue également à améliorer l'accueil des usagers de la douane.

Le Directeur général,



Jérôme FOURNEL

**REPONSE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE ,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES**



DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSEION DES FRAUDES
59, BD VINCENT AURIOL TELEDOC
75703 PARIS CEDEX 13

RépIGF.doc7
Réf : Dossier n°

Affaire suivie par B. KÜPER
Bureau : A2 Suivi des activités et organisation du réseau
Téléphone : 01 44 97 23 17
Télécopie : 01 44 97 30 41
Mél. : a2@dgccrf.finances.gouv.fr

PARIS, LE 12 JUILLET 2007

Le Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
à
M. le chef du service de l'Inspection Générale des Finances

Objet : Rapport provisoire sur l'accueil à distance dans les administrations

PJ : Note de service n° 2007-34 du 12 juin 2007.

Le rapport provisoire que vous avez bien voulu me transmettre appelle de ma part les observations suivantes.

Durant la phase de recueil d'informations et d'entretiens relatifs à l'accueil à distance, une note de service sur l'accueil des publics à la DGCCRF était en cours de finalisation.

Diffusée le 12 juin dernier (en annexe), elle présente les principes d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'accueil des publics, dont l'accueil téléphonique, la réponse au courriel et la promotion du site internet, par ailleurs en cours de rénovation.

Ces orientations récemment adaptées au nouvel environnement de la DGCCRF rejoignent plusieurs des préconisations présentées dans le projet de rapport ainsi que les propositions formulées en 2006 par l'IGF sur la réingénierie du traitement des demandes des consommateurs :

- le choix de maintenir une organisation de l'accueil téléphonique, à la fois nationale (avec Info Service Consommation via le 3939) et départementale pour conserver une vision de la réalité économique locale ;
- la nécessité de renforcer la base de connaissance du 3939 ;
- la mise en place d'un véritable pilotage du 3939 pour notamment renforcer les relations avec, et entre, les plates-formes de second niveau et avoir une meilleure visibilité de son activité ;
- la mise en avant du 3939 dans les actions de communication ;
- la promotion du site internet nécessaire à la fois pour « responsabiliser » les consommateurs et pour réduire leurs sollicitations.

D'autres mesures semblent plus difficiles à mettre en œuvre au regard des contraintes de la DGCCRF, confrontée à une augmentation du nombre de sollicitations dans le domaine de la consommation.

Par exemple, la suppression du numéro de téléphone de la direction départementale au profit du numéro unique 3939 est difficile à réaliser localement, compte-tenu des demandes de nombreux préfets et des engagements Marianne.

De même, la constitution d'un réseau permettant d'orienter vers les directions les appels préalablement centralisés par ISC, via le 3939, n'a pas été mis en place au regard des difficultés de gestion et de recrutement des personnels d'Info Service Consommation.

En effet l'attractivité géographique du centre de Montpellier a joué au détriment de l'attrait pour le métier d'information (les agents de la DGCCRF ayant vocation à enquêter sur le terrain). Ainsi, les agents initialement recrutés ont sollicité rapidement une nouvelle mobilité au sud du territoire et peu expriment à présent le souhait d'y être affectés. L'effectif sera donc partiellement renforcé au mois de septembre par 2 agents ayant achevé leur scolarité d'une année à l'ENCCRF (à Montpellier).

Parallèlement le maintien d'une plate-forme unique permet de garantir l'harmonisation des réponses et une meilleure réactivité, particulièrement importante sur les sujets de consommation.

Enfin l'hypothèse de la création de BP 5000 téléphoniques ne peut être envisagée à court terme, dans la mesure où les négociations des conventions signées pour la période 2009-2011 avec les 18 associations nationales de consommateurs n'interviendront que courant 2008.

Ces éléments complémentaires me semblent pouvoir être pris en compte dans la rédaction finale du rapport notamment aux pages 48, 51, 56, 70 et dans l'annexe 5.

Par ailleurs quelques modifications de détail sont à signaler à la page 39 (il est indiqué 3,3 ETP au lieu de 3,4) ; page 45 (la DGCCRF n'est pas citée parmi les directions du Minefe) ainsi qu'à la page 3 de l'annexe 9 (la base de connaissance du 3939 est également alimentée par la DGCCRF).

Guillaume CERUTTI

REPONSE DU SERVICE DES PENSIONS



SERVICE DES PENSIONS

10, BOULEVARD GASTON-DOUMERGUE
44964 NANTES CEDEX 9
www.pensions.minefi.gouv.fr

Nantes, le

13 JUIL 2007

Le Chef du Service

Réf. à rappeler : 02-19106 (14)
Vos références : BR 2007/06/14/105

Note pour
le Chef du service de l'Inspection
générale des finances

Objet : Contradiction du rapport sur l'accueil à distance dans les administrations.

Comme suite à votre envoi du 2 juillet du rapport provisoire sur l'accueil à distance dans les administrations, je vous informe que je n'ai pas d'observation à formuler au titre du service des pensions.

Je signale par ailleurs tout l'intérêt de ce rapport notamment dans la réflexion actuellement menée par la mission d'étude sur le rapprochement du service avec la DGCP.

Alain CASANOVA

**REPONSE DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'EMPLOI**



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE
DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL
SERVICE DE LA MODERNISATION

PARIS, LE 24 JUILLET 2007

Contradiction rapport provisoire sur l'accueil à distance dans l'administration

Page 40 – la qualité de service

Le rapport compare des taux qui portent sur deux indicateurs différents : le taux de décroché et le taux d'obtention d'une réponse (l'indicateur pas d'appels sans suite qui résultait de la multiplication de ces deux indicateurs ne figure plus dans le programme « Pour Vous Faciliter l'Impôt » PVFI).

- Le taux d'appels aboutis (taux de « décroché » ou « d'efficacité ») est déterminé à partir du nombre total d'appels passés ;
- En revanche, le taux d'obtention d'une réponse ou d'une alternative (« qualité de la réponse ») est calculé sur la base des appels aboutis.

Sur cette base, les résultats sont les suivants pour le réseau du Trésor public :

	2005	2006	2007 (2trim.)
Taux des appels aboutis	75,3%	83,8%	87,6%
Taux d'obtention d'une réponse	91,1%	83,7%	86,6%

Le rapport indique que « *Malgré une démarche volontariste, le réseau de la DGCP reste donc confronté à une difficulté générale et persistante d'accessibilité par téléphone* ».

Cette affirmation paraît devoir être nuancée compte tenu des résultats obtenus.

Il est certain que les jours d'échéances (environ une dizaine de jours dans l'année), les trésoreries ont des difficultés pour faire face aux pics d'appels mais tel n'est pas le cas par exemple des centres prélèvement service dont les performances restent importantes tout au long de l'année.

De ce fait, l'affirmation selon laquelle « *en période de pointe ce sont plus de la moitié des appels qui n'aboutissent pas* » n'apparaît pas fondée.

Page 43 – l'efficience

Le rapport indique que « *l'alignement sur la médiane de l'échantillon DGCP procurerait une économie de 1,78 million d'euros, sur le coût le plus bas de 6,67 millions.* »

Le chiffre de 1,78 millions d'euros de gain de productivité dans le cas d'un alignement sur le coût médian ne peut être corroboré (page 43 et 69). Il semble être issu d'une méthode de calcul s'appuyant sur les données du tableau page 23 de l'annexe 11 établi par le consultant Roland

BERGER. Ce tableau s'appuie sur des données qui étaient provisoires et non vérifiées. Ils sont d'ailleurs différents des données du tableau de l'annexe 5 sur la monographie DGCP.

Page 45

La DGCCRF a été omise dans la liste des directions du Minefi.

Page 50 – la problématique des courriels

La mission recommande une adaptation du délai de réponse aux courriels en fonction de la complexité de la demande et suggère que la réponse d'attente faite sous 48 heures pour les questions complexes indique le délai prévisible de réponse.

Sur ce point, il est précisé que dans le cadre de PVFI, la réponse sous 48 heures peut être : soit une réponse au fond, soit une réponse d'attente soit un message visant à demander à l'usager des précisions ou des renseignements complémentaires, un accusé de réception informant l'usager qu'une réponse lui sera adressée sous 30 jours pour les demandes de nature contentieuse. Par conséquent, l'orientation proposée est déjà prise en compte.

Plus globalement sur le volet Internet, la mission n'a pas intégré l'expérimentation de l'adresse Internet unique.

Page 51 – la communication sur les numéros ou adresses des sites

La mission évoque l'importance d'améliorer la communication des numéros d'accueils téléphoniques notamment dans les annuaires : sur ce point, il est souligné qu'il est effectivement important de mener une réflexion sur les modalités pour améliorer la notoriété des numéros d'accueil téléphonique ; pour autant une démarche générale d'intégration des numéros des services dans les pages jaunes représente un coût budgétaire annuel qui peut être important et à prendre en compte.

Page 60 – le contrôle externe de la qualité

Les modalités de réalisation des enquêtes mystères. La mission suggère pour en limiter le coût de recourir à des enquêtes inter administratives. L'expérience montre que ce type d'enquêtes peut être utilisé ponctuellement mais qu'il ne peut devenir le mode général de mesure des indicateurs. Cela poserait, outre une charge de travail importante pour les services, des difficultés d'harmonisation des méthodes de mesure, de confidentialité des scénarios d'appels et de qualité même des mesures. Le recours à un prestataire professionnel, comme cela est fait pour PVFI permet de disposer de mesures objectives, réalisées de façon identique sur l'ensemble du territoire et avec des outils de mesure dont ne dispose pas l'administration.

Page 70 et annexe 5

Concernant l'INSEE, le rapport estime que l'existence de plusieurs plateformes n'est pas optimum d'un strict point de vue économique (page 70 et annexe 5), et suggère que c'est une des raisons de la faible productivité constatée. Il évalue à 50 la taille optimale d'une équipe de plateforme (page 55). Une équipe aussi nombreuse est très difficile à gérer, comme le prouve l'expérience. D'autre part, dans le cadre de Insee 2004, qui a permis de réorganiser les activités des établissements et de regrouper certaines d'entre elles, l'Insee a non seulement fixé des tailles minimums mais aussi des tailles maximums, afin de ne pas déséquilibrer les établissements. Le nombre d'agents des directions régionales va de 44 à 400. La réorganisation, qui a également obéi à des considérations d'aménagement du territoire, a abouti à créer à Rouen (157 agents au total, plateforme de 12 agents) et à Strasbourg (113 agents au total, plateforme de 12 agents) les deux plateformes. Un plateau plus léger (6 agents) a également été créé à Insee Info Service à Paris, auprès de l'équipe de pilotage de l'ensemble du service Insee contact. C'est à Rouen que seront en majorité

affectés les agents supplémentaires dans le cadre du projet indiqué ci-dessus, portant la plateforme à environ 15 agents.

Les fonctions d'accueil à la DGCP ont considérablement évolué au cours des dernières années.

Il y a encore quelques années, l'accueil dans les trésoreries était un accueil basique de premier niveau, renvoyant en gestion le traitement de la demande. Depuis, des procédures adaptées ont été conçues pour simplifier les procédures pour les usagers et les agents, en conformité avec les préconisations de la charte du contribuable : présomption de bonne foi et équité. Les agents d'accueil traitent entièrement (guichet et téléphone) les demandes les plus simples, mais les plus nombreuses, des usagers : délais de paiement, gestion des contrats de prélèvement et remises de majoration.

Cette nouvelle approche de l'accueil, ressentie très positivement tant par les usagers que par les agents des trésoreries et des centres prélèvement service, mobilise plus de moyens qu'un simple accueil d'orientation. Globalement la charge de travail se trouve allégée.

Par ailleurs, le nombre d'ETP du CAS de Toulouse mentionné dans le tableau est erroné, dans la mesure où l'activité de contact ne représente que 20% de l'activité totale du CAS, ce qui fausse le nombre de contacts traités par jour.

Pour la Douane, le rapport préconise l'organisation d'une relation entre le centre « 3939 » et IDS, ainsi que la mise en œuvre d'un serveur vocal interactif (SVI), afin de traiter les questions les plus fréquemment posées par les usagers. La faisabilité technique et fonctionnelle de ces deux axes d'amélioration sera étudiée conjointement par le BIC et les services techniques de la DGDDI, à l'occasion du renouvellement du marché lié à la solution technique de gestion des appels téléphoniques. Le marché actuel arrive, en effet, à expiration en juin 2008.

En outre, une étude est actuellement menée, visant à doter ce centre d'un outil performant de gestion des courriels. Le nombre de courriels reçus et traités est, en effet, en augmentation constante depuis le début de l'année. Cette hausse est en partie liée au fait qu'IDS est référencé depuis le mois d'avril dernier, dans l'annuaire dématérialisé « Pages Jaunes », facilitant ainsi, pour l'usager, l'accès à ce service. Un tel outil devrait permettre une meilleure productivité dans le traitement des courriels.

Enfin, l'expérience acquise par IDS depuis son ouverture, le 12 octobre 2005, a permis la mise en ligne sur l'Intranet douanier, d'une base de courriels types, accessible à l'ensemble des services. Cette base, enrichie et mise à jour régulièrement, contribue également à améliorer l'accueil des usagers de la Douane.

Concernant la DGCCRF, certaines mesures semblent difficiles à mettre en œuvre au regard notamment de l'augmentation du nombre de sollicitations dans le domaine de la consommation.

Par exemple, la suppression du numéro de téléphone de la direction départementale au profit du numéro unique 3939, dont la DGCCRF alimente la base d'informations contrairement à ce qui est indiqué page 3 de l'annexe 9 apparaît délicat localement, compte-tenu des demandes de nombreux préfets et des engagements du Label Marianne.

De même, la constitution d'un réseau permettant d'orienter vers les directions les appels préalablement centralisés par ISC, via le 3939, n'a pas été mis en place au regard des difficultés de gestion et de recrutement des personnels d'Info Service Consommation.

En effet l'attractivité géographique du centre de Montpellier (comptant en 2006 3,4 ETP et non 3,3 comme indiqué p.39 du rapport) a joué au détriment de l'attrait pour le métier d'information (les agents de la DGCCRF ayant vocation à enquêter sur le terrain). Ainsi, les agents initialement recrutés ont sollicité rapidement une nouvelle mobilité au sud du territoire et peu expriment à présent le souhait d'y être affectés. L'effectif sera donc partiellement renforcé au mois de septembre par 2 agents ayant achevé leur scolarité d'une année à l'ENCCRF (à Montpellier).

Parallèlement le maintien d'une plate-forme unique permet de garantir l'harmonisation des réponses et une meilleure réactivité, particulièrement importante sur les sujets de consommation. Enfin l'hypothèse de la création de BP 5000 téléphoniques ne peut être envisagée à court terme, dans la mesure où les négociations des conventions signées pour la période 2009-2011 avec les 18 associations nationales de consommateurs n'interviendront que courant 2008.

Annexe 11 – page 8 et suivantes

La mission classe parmi les accueils de modèle traditionnel l'accueil assuré par les trésoreries. Or, l'organisation des trésoreries les plus importantes a été revue de façon à y renforcer la capacité et la qualité de l'accueil (guichet et téléphone). Par ailleurs, l'environnement de travail au téléphone permet aux agents d'exercer dans de bonnes conditions (casque, isolation phonique des postes de travail et des locaux notamment), sans gêner leurs collègues occupés à des tâches de gestion.

REPONSES DE LA MISSION

1) REPONSE AUX OBSERVATIONS DE L'ARCEP

La mission apprécie le descriptif clair et complet de la problématique des numéros spéciaux qui contribue à expliciter un sujet complexe. Elle regrette toutefois que la possibilité d'utiliser des numéros de relations interpersonnelles non géographiques ne lui ait pas été exposée par l'ARCEP lors de la rencontre qui a eu lieu au cours de l'audit.

Sur le fond, la mission considère que l'analyse sur l'utilisation de numéros surtaxés par l'administration mériterait d'être affinée. La seule prise en compte de la gratuité du service rendu par l'administration pour comparer les situations d'usagers utilisant différents modes d'accueil de l'administration semble trop restrictive. La comparaison entre le coût d'un appel à un numéro surtaxé et l'accès à l'accueil physique des administrations devrait également tenir compte, du point de vue de la mission, du coût élevé en temps et en transport que constitue le déplacement de l'usager. Ce coût constitue de fait une limitation à la « demande » d'accueil physique par les usagers, dont une surtaxation raisonnable représente l'équivalent, pour l'accueil téléphonique.

Concernant la légalité de la surtaxation, sur laquelle l'ARCEP émet des doutes, la mission, sans préjuger de l'expertise de juristes spécialisés, note que le besoin d'une base législative à cette fin n'a été ressenti ni lors du vote de la « loi de confiance » dans l'économie numérique de 2004, ni lors de la préparation en 2007 d'autres dispositions législatives non abouties.

La préconisation de l'ARCEP d'utiliser les numéros de la tranche 09 est à prendre en considération dans la mesure où cette solution permet des appels soumis à une tarification banalisée généralement incluse dans les forfaits de communications souscrits par les usagers et offre l'accès aux fonctionnalités nécessaires aux centres d'appels.

Cette proposition n'est pas contradictoire avec celle de la mission qui n'entend pas cantonner l'administration à l'utilisation d'un seul type de numéros mais suggère plutôt d'utiliser une palette de numéros, notamment ceux en 0800 lorsque la gratuité paraît utile, ou des numéros surtaxés lorsque le service rendu excède la gestion de la complexité réglementaire.

La mission estime donc intéressante l'hypothèse du recours aux numéros de relations interpersonnelles non géographiques. Toutefois des interrogations subsistent sur leur utilisation d'autant que des différences existent avec la mise en place d'une tranche spécifique de numéros réservée à l'administration.

La question budgétaire est certes évoquée par l'ARCEP mais reste dans le flou sur l'impact financier que pourrait avoir l'adoption de ce type de numéros. Les offres des opérateurs de communications électroniques en matière de centres d'appels ne sont pas actuellement définies derrière un numéro en 09 mais utilisent classiquement les 08 ; toute offre utilisant un numéro de la tranche 09 serait donc une offre sur mesure, même pour les petits centres de l'administration, dépourvue de toute référence à une offre catalogue comparable. Par ailleurs le risque de voir les appels se multiplier du fait de l'utilisation d'un numéro banalisé est également à prendre en compte pour une analyse des coûts pour l'administration.

Si contrairement aux numéros spéciaux les appels vers les numéros en 09 sont bien intégrés dans la plupart des forfaits, pour les utilisateurs encore tarifés à la communication, soit environ 12 millions de lignes téléphoniques fixes, les communications vers les numéros 09 sont tarifées différemment du tarif local et peuvent s'avérer plus onéreuses aux heures creuses, au moins pour les abonnés à France Télécom qui représentent l'essentiel de ce type d'abonnés. De plus la tarification vers les numéros en 09 dépend exclusivement des opérateurs de raccordement des abonnés, n'est donc pas uniforme pour l'ensemble des usagers utilisant le même moyen de communication et ne peut garantir à l'administration qu'un tarif raisonnable sera pratiqué dans tous les cas.

Dans ces conditions, sans exclure une utilisation des numéros 09 lorsque les conditions seront réunies, la mission maintient ses propositions de recourir d'une part aux numéros « gratuits-gratuits » (fixes et mobiles) de la tranche 808 pour une liste courte de numéros sociaux (voire des numéros de santé, si le législateur le décide) et d'autre part à une tranche nouvelle de numéros en 08 qui serait réservée à l'administration, (ou à ses partenaires associatifs), comportant un tarif spécifique de faible montant, fixé par l'administration, et de préférence uniforme pour ne pas ajouter à la complexité du système. En outre et pour mémoire subsisteraient les numéros en 08 surtaxés, au moins dans le cas où le service rendu va au-delà de la simple information administrative.

Une nouvelle tranche de numéros en 08 serait certes une solution complexe à mettre en œuvre, et nécessiterait l'intervention du législateur. C'est cependant la seule solution permettant à l'administration d'offrir aux usagers une visibilité et une identification claire des numéros permettant d'accéder à ses services, associée à un tarif qu'elle maîtrise.

2) REPONSE AUX OBSERVATIONS DE LA DOCUMENTATION FRANCAISE

Point 1 : La mission est attachée au caractère interministériel et généraliste du dispositif « 3939 ». Toutefois, elle estime que des centres de réponse ministériels ou sectoriels assureront plus efficacement la réponse « experte ». L'interministérialité sera préservée grâce au maintien du « 3939 » (premier niveau généraliste), qui évite effectivement le renvoi de l'administré d'un guichet à un autre. Dans l'esprit de la mission, ce centre de renseignements est appelé à occuper, dans le paysage de l'information administrative, une place de tout premier plan.

Il est par ailleurs peu réaliste d'envisager que les ministères ou établissements publics ayant vocation à renseigner le public se privent de l'outil de communication que représente une plate-forme de réponse téléphonique. En outre, la proximité de ces centres avec les services ministériels favorisera une meilleure attention aux problèmes rencontrés par les administrés, partant une meilleure prise en compte de ces problématiques dans l'élaboration des réformes. Puisque ces outils existeront de toutes façons, leur coexistence avec les CIRA ne pourrait qu'être facteur de doublons.

En outre, des plates-formes ministérielles verront leurs effectifs s'adapter, avec plus de souplesse que ne peuvent le faire aujourd'hui les CIRA du fait du mécanisme, relativement lourd, de la mise à disposition, aux flux d'appels réellement constatés.

Des accords entre les centres ministériels ou sectoriels et le « 3939 » permettront de définir précisément la nature des questions à escalader, et donc, de réduire le taux de renvoi qui reste à l'heure actuelle excessif. Ils définiront enfin les conditions dans lesquelles une question posée au niveau expert pourrait être renvoyée au « 3939 » ou orientée vers une autre plate-forme « experte ».

Point 2 : Le site « service-public.fr » a été mentionné dans la conclusion du rapport pour illustrer les réussites du modèle français d'accueil à distance. Un commentaire additionnel a été ajouté au corps du texte.

Point 3 : Le Secrétariat Général du Gouvernement étant l'autorité de rattachement de la Documentation Française ; il lui incombe naturellement de définir la manière dont ce service s'articulera avec la DGME pour animer le dispositif de coordination interministériel de l'accueil à distance.

Remarque Générale : La Documentation Française, sous l'autorité du SGG, a vocation à occuper un rôle pivot dans la conception et l'animation du futur dispositif. Cette place éminente fait appel à de fortes capacités d'évolution et d'ouverture qui devront être pleinement mobilisées.

3) REPONSE AUX OBSERVATIONS DU SECRETARIAT GENERAL DES MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES

La mission prend bonne note des commentaires relatifs à ses recommandations, et notamment de l'adhésion manifestée au principe d'un pilotage ministériel des dispositifs d'accueil à distance.

Elle comprend le souhait de la Secrétaire générale de lier la mise en œuvre de ces recommandations à la stabilisation du redécoupage administratif du champ social et aux résultats au plan institutionnel de la revue générale des politiques publiques en cours, qui seront déterminés dans quelques mois.

4) REPONSE AUX OBSERVATIONS DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE

La rectification proposée au sujet de l'architecture des plates-formes de service est reprise dans le rapport. Les précisions apportées sur le suivi de la qualité de service sont également reprises pour l'essentiel dans le corps du rapport.

La mission se félicite de la baisse importante du prix de la communication à la charge de l'usager, telle qu'elle est prévue dans le cadre de la nouvelle concession de service public passée avec l'opérateur national retenu. Cette baisse est dans la ligne des préconisations de la mission en matière de tarification.

4) REPONSE AUX OBSERVATIONS DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE

Les modifications proposées sont intégrées dans le texte du rapport.

5) REPONSE AUX OBSERVATIONS DE L'UNEDIC

La réponse de l'UNEDIC n'implique aucune modification du rapport.

6) REPONSE AUX OBSERVATIONS DE L'ANPE

Les précisions apportées sont intéressantes, mais ne conduisent pas la mission à modifier ses analyses.

7) REPONSE AUX OBSERVATIONS DE L'INPES

Certaines propositions de rectification sont intégrées dans le corps du rapport.

D'une manière générale, les conclusions du rapport concernant l'INPES sont maintenues.

Les remarques de l'INPES soulignent une spécificité qui n'avait pas échappé à la mission (cf I.A.8. au sujet du modèle de plate-forme d'information) sans conduire à l'écartier du champ de l'audit. Compte tenu du champ de l'enquête, il n'était pas possible de préciser toutes les propositions dans le détail.

8) REPONSE AUX OBSERVATIONS DES HOPITAUX CIVILS DE LYON

Le texte du rapport a été retouché afin d'éviter toute confusion entre les HCL et l'établissement hospitalier cité dans l'article de presse en cause.

9) REPONSE AUX OBSERVATIONS DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La mission note la convergence très positive entre ses analyses et les réflexions des services du Ministère.

Elle approuve entièrement la démarche expérimentatrice portant, d'une part sur l'articulation avec le « 3939 », d'autre part sur la mise en place de « SART régionaux ».

Cette méthode gagnerait à être étendue à d'autres départements ministériels.

10) REPONSE AUX OBSERVATIONS DES DIRECTIONS ET DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

p.40 – la qualité de service à la DGCP

Il ressortait bien du texte initial que la « difficulté générale et persistante » concerne les périodes de pointe et que les CPS se distinguent par des bons résultats. Néanmoins, le texte a été retouché pour expliciter ces deux points.

p.43 - DGCP : l'efficience

Le calcul a été fait sur la base de données fournies par la DGCP, et non par le consultant.

p.45 – DGCCRF. Omission matérielle réparée.

p. 50 – la problématique des courriels

l'orientation proposée diffère de la pratique actuelle :

- d'une part, il a été observé que s'ils peuvent, bien entendu, recourir à une réponse d'attente, les services utilisent peu cette possibilité et cherchent effectivement à répondre au fond sous 48 heures ;

- d'autre part, et surtout, il s'agirait de remettre en cause le délai « uniforme » de 48 heures tout en faisant face aux cas – sans doute exceptionnels – où la réponse n'est utile que dans un court délai. Cet assouplissement deviendra même probablement « incontournable » si l'accroissement du nombre des mails reçus se poursuit. Il est observé que le délai maximum « de droit commun » en vigueur à EDF est de 8 jours.

p.51 – communication sur les numéros ou adresses des sites.

A noter que les clients de France Télécom ont droit à l'inscription gratuite de leur numéro dans les Pages Jaunes.

p.60 – le rapport souligne bien l'intérêt des enquêtes « classiques » auprès des usagers. La suggestion d'enquêtes « interadministratives » revient à introduire en la matière des éléments de contrôle interne, ce qui est de bonne pratique.

p.70 et annexe 5 – l'effectif des plateformes.

Le chiffre 50 mentionné au rapport ne correspond pas à l'effectif d'une équipe, mais d'une plateforme ; il est même spécifié en bas de page qu'une équipe peut comporter une douzaine de personnes.

Pour le cas de l'INSEE, le rapport indique que la coexistence de deux plateformes d'une douzaine de personnes (ceci est vrai à fortiori de celle de six agents à Paris) ne correspond pas à un optimum économique, ce qui est tout à fait clair. Il est vrai qu'il est admis dans le rapport (p.55) que d'autres paramètres entrent en ligne de compte pour le dimensionnement des plateformes.

Fonctions d'accueil à la DGCP

Dans le tableau de la « monographie » sur l'accueil à distance de la DGCP (page 1) (version finale) l'effectif du CAS de Toulouse n'est pas spécifié, pour tenir compte de la remarque de la DGCP sur ce point.

Douane – Les analyses du rapport sont donc confirmées.

DGCCRF –

Concernant l'accueil téléphonique par les directions départementales, le rapport rappelle la recommandation de l'inspection générale des Finances (« note sur la réingénierie du traitement des demandes des consommateurs » conjointe avec le CGEF et le CGTI, février 2006) de réorienter les flux téléphoniques vers l'ISC. Il en a été tenu compte dans la circulaire de la DGCCRF du 12 juin 2007.

Pour ce qui est de la constitution d'un « réseau » entre l'ISC et les directions départementales, le rapport ne préconise pas un réseau généralisé, mais se réfère à l'exemple du « Centre Impôts Services » qui s'appuie sur quelques DSF, en cas de surcharge.

On voit mal en quoi cet exemple ne serait pas transposable à l'ISC de Montpellier.

Concernant les problèmes d'attractivité de l'ISC, le rapport propose (p.70) plusieurs types de dispositions pouvant répondre à ce type de difficulté.

Enfin, il est noté que l'hypothèse de la création de « B.P. 5000 » téléphoniques est accueillie positivement par la DGCCRF. Il n'était pas spécifié dans le rapport d'urgence spécifique.

Les modifications de détail nécessaires sont apportées dans le rapport (qui n'est pas invalidé par les précisions données par la DGCCRF) ou en annexe.

Réponse d'ensemble transmise par le secrétariat général du Minefi.

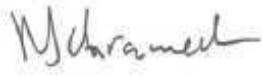
Annexe 11 - p.8 et pages suivantes.

Cas des Trésoreries.

La politique de modernisation de l'accueil téléphonique dans les trésoreries les plus importantes est mentionnée dans le rapport.

Fait à Paris, le 31 juillet 2007

L'inspecteur général
des Finances



Denis SCHRAMECK

Administratrice civile



Karine SIBONI

L'inspecteur général
de l'administration



Bernard FITOUSSI

L'inspectrice
de l'administration



Agnès FONTANA

L'inspecteur général
des affaires sociales



Didier LACAZE

L'inspecteur général
des affaires sociales



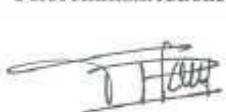
Jean ROIGT

La contrôleur général
économique et financier



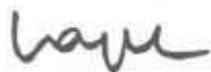
Dominique VARENNE

L'ingénieur général des
Télécommunications



Frédéric PLATET

L'inspectrice
de l'administration



Virginie MAGNANT