



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 07-021-01

RAPPORT SUR
LA POLITIQUE ET LES STRUCTURES DE L'ACCUEIL À DISTANCE
DES USAGERS AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- MAI 2007 -

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 07-021-01

RAPPORT SUR
LA POLITIQUE ET LES STRUCTURES DE L'ACCUEIL À DISTANCE
DES USAGERS AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Rapport présenté par :

M. Bernard FITOUSSI
Inspecteur général de l'administration

Mme Agnès FONTANA
Inspectrice de l'administration

- MAI 2007 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
1. Les moyens humains et matériels	5
2. L'organisation de l'accueil.....	6
2.1. S'agissant de l'accueil du public pendant la journée.....	6
2.1.1. Les volumes globaux.....	6
2.1.2. Le cas spécial de la Préfecture de police :.....	7
2.1.3. Un outil nouveau dans les préfectures : les SART.....	7
2.2. La délicate question de la permanence de nuit et de week-ends dans les préfectures	10
3. Internet	12
4. La démarche de qualité	13
5. Les perspectives	15
5.1. Les évolutions techniques	15
5.2. La création d'une agence nationale des titres	15
6. Recommandations	16

INTRODUCTION

L'ACCUEIL A DISTANCE DES USAGERS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

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). De plus, le réseau incendie dépend des services départementaux d'incendie et de secours, dont le préfet a la responsabilité opérationnelle. Les situations d'urgence et de crise, ainsi que les services de police et de gendarmerie ayant été exclus du champ de l'étude, la présente monographie se concentrera sur les préfectures (on mentionne pour mémoire le « standard Beauvau » de l'administration centrale qui compte vingt agents).

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, on estime que **les préfectures reçoivent 12,6 millions de personnes et 33,5 millions d'appels téléphoniques chaque année.**

Le Ministère de l'Intérieur est dépourvu de plateformes téléphoniques nationale ou régionales de renseignements ou de centres nationaux de contact télématique, à l'exception de la plateforme téléphonique de Montmorency dédiée à l'immatriculation des cyclomoteurs, dont le fonctionnement avait été suspendu, avant de reprendre à raison d'une demi-journée d'ouverture hebdomadaire. L'accueil à distance repose donc entièrement sur le réseau préfectoral.

Les préfectures sont concernées par l'accueil du public sous deux aspects :

- chargées de l'application de nombreuses politiques interministérielles, et investies d'une importante mission de délivrance de titres (cartes d'identité, passeports, cartes grises, permis de conduire, titres de séjour des ressortissants étrangers), elles doivent être en mesure de fournir à un grand nombre de demandeurs, une information à la fois générale (réglementation, démarches à effectuer) et personnalisée, et ce, pendant les jours et heures ouvrables ;
- représentant permanent de l'Etat dans le département, le préfet doit pouvoir être joint à tout moment, ce qui suppose un dispositif opérationnel de traitement des appels, et le cas échéant, la rapide mise en place d'une cellule de crise pouvant d'une part comprendre une plateforme rassemblant les acteurs opérationnels de la crise, et d'autre part, en cas de besoin, une cellule de réponse téléphonique au public.

Ces deux tâches sont à la charge des standards des préfectures.

1. Les moyens humains et matériels

Les standards sont animés par les personnels des systèmes d'information et de communication (SIC), qui ont également en charge l'entretien des réseaux gouvernementaux protégés de type RIMBAUD, ainsi que la messagerie de commandement RESCOM. Les messages chiffrés font l'objet d'une procédure particulière pilotée généralement par le bureau du cabinet du préfet.

Ces fonctionnaires (anciens «agents du service des transmission du ministère de l'intérieur») **relèvent d'un statut particulier** posé par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1968 (loi n°68-695 du 31 juillet 1968)¹. Ce statut est défini en vue d'assurer la permanence de l'information gouvernementale : il exclut en particulier le droit de grève pour certaines catégories de personnels relevant de ce statut.

L'effectif des personnels DSIC se monte à quelque 3000 agents, dont 1005 agents de catégorie C. Parmi eux, environ 800 ETPT sont affectés à l'animation des standards des préfectures et relèvent à ce titre du programme 108 « administration territoriale » (les autres se trouvent dans les services zonaux des systèmes d'information et de communication, rattachés au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Toutefois, tous les standardistes ne sont pas en poste dans les standards (111 travaillent dans les services techniques), tandis que tous les personnels des standards ne relèvent pas du statut SIC de standardistes (104 ont le statut de personnels techniques).

Au terme de la **profonde réforme des statuts des personnels** techniques et spécialisés, engagée par le Ministère de l'Intérieur, la catégorie C des SIC a été mise en voie d'extinction, à l'exception, notable, des personnels des standards. Cette réforme était d'autant plus nécessaire que la filière devrait connaître un renouvellement profond du fait du départ à la retraite dans les 10 prochaines années, d'environ 10% de l'effectif C (soit 152 agents), en même temps que des technologies nouvelles (téléphonie sur IP) vont bouleverser les déterminants techniques des standards.

En ce qui concerne les crédits d'équipement et de fonctionnement des standards, ils sont également répartis entre le programme 108 (administration territoriale), s'agissant des dépenses de communication et de fonctionnement, et le programme 216, pour les crédits d'équipement réseaux (type PABX etc.)

S'agissant du choix des opérateurs de téléphonie fixe ou mobile, celui-ci s'opère au terme d'une procédure d'appel d'offres permettant de sélectionner un prestataire qui s'engage sur une convention de prix reprise ensuite dans les différents marchés passés par les PRM locales que sont les préfets. Par ailleurs, cette convention de prix permet au MIAT d'exercer des fonctions de groupement d'achat pour le compte de plusieurs ministères, dans le cadre de la procédure OPACHE.

Les numéros d'appel des préfectures sont le plus généralement des numéros d'appel locaux. Des numéros « 0800 xxx » sont prévus dans le cadre du marché de téléphonie fixe souscrit par le ministère. 52 préfectures sont aujourd'hui dotées d'un numéro spécial pour leur

¹ Modifié en dernier lieu par les décrets n° 2006-1776 du 23 novembre 2006 (corps des contrôleurs), 2006-1775 du 23 décembre 2006 (corps des inspecteurs) et 2006-1774 du 23 décembre 2006 (agents).

standard, dont 16 avec arborescence et 36 en acheminement simple sur le n° du standard, pour un tarif facturé à l'appelant de 0,12 euros/min (prise en charge de la sur tarification par l'appelé, de ce fait). La mise en place de n° en 08 est également possible de manière ponctuelle, pour l'organisation d'un dispositif spécial de campagne d'information ou en cas de crise.

2. L'organisation de l'accueil

Les fonctions du standard sont de deux ordres : gestion et orientation d'un flux massif d'appels pendant les heures et journées ouvrables, organisation de la permanence des liaisons la nuit et pendant les jours non ouvrés.

2.1. S'agissant de l'accueil du public pendant la journée

Les standards des préfectures exercent généralement une double fonction au service des appelants :

- une fonction de pré accueil pour déterminer l'objet de l'appel, avant de passer celui-ci au service visé par la demande de renseignement général ou personnalisé ;
- une fonction d'accueil et de renseignement plus détaillé, le cas échéant formalisé, dans certaines préfectures, par un service téléphonique dédié à telle ou telle procédure massive et spécialisée (service dit SART, service d'accueil et de renseignement téléphonique).

2.1.1. Les volumes globaux

Le tableau ci-dessous donne une idée des flux d'appels traités et les rapproche des flux d'accueil physique (guichets) et des visites sur les sites Internet, dans les préfectures visitées par la mission.

Statistiques sur l'accueil en préfecture 2006

Département	Type de n°	Appels téléphoniques	Taux d'appels perdus	Nombre de visiteurs guichets par an	Visites du site Internet
ESSONNE	N° géographique	66.400 par mois soit env. 730.400 par an	7,58%	261.369	460.000
VAL d'OISE	N° en 08	51.200 par mois soit env. 563.200 par an	7,28%	230.840	402 924
SEINE MARITIME	N° géographique	54.500 par mois soit 599.000 par an	11,75%	221.130	402.923
HAUTS de SEINE	N° en 08	86.546 par mois soit env. 952.000 par an	22,70%	N.D.	893 412
HAUTE VIENNE	N° en 05	162 753	4,08 %	96 715	111 515

2.1.2. Le cas spécial de la Préfecture de police :

Une mention spéciale doit être faite, de par sa taille et son organisation spécifiques, sur la Préfecture de police.

Confrontée à un public nombreux, la préfecture de police a adopté une stratégie multicanale visant à l'amélioration de la qualité de l'accueil téléphonique (taux d'appels perdus de l'ordre de 10%), et au développement d'Internet (100% des rendez-vous pour étudiants étrangers sont désormais pris par Internet). De plus, au guichet, les cartes grises sont délivrées en moins de 30 minutes.

Outre le numéro de secours « 17 » (non traité ici), la préfecture de police dispose de **huit standards recevant plus de 10 millions d'appels par an**. Le travail est de pure orientation, sachant qu'un service spécifique (le standard spécialisé « titres »), mis en place en 2005, renseigne les usagers sur les titres d'identité et de voyage ainsi que les cartes grises, sans pour autant accéder aux dossiers personnels des usagers. Ce standard dédié a répondu à 400 000 appels en 2006. La préfecture de police pourrait réfléchir à l'extension de l'accès aux dossiers personnels, après une étude de sécurité.

Type de n°	Appels téléphoniques	Taux d'appels perdus	Nombre de visiteurs guichets par an	Visites du site Internet
N° géographique (mais également un numéro en 08 avec un SVI)	10 000 000	2 %	N.D.	4 798 850

2.1.3. Un outil nouveau dans les préfectures : les SART

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.

Ces **Services d'Accueil et de Renseignement Téléphonique (SART)** fonctionnent de façon plus ou moins analogue d'une préfecture à l'autre : dotés de deux ou trois fonctionnaires (un agent SIC et deux agents de préfecture dans le Val d'Oise, un agent de préfecture et deux personnels PACTE dans l'Essonne, deux agents de préfecture dans la Haute-Vienne), ils répondent 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 SART de la Haute-Vienne fait exception à ce schéma dans la mesure où il ne répond pas aux questions individuelles (les agents n'ont pas accès aux applications).

D'autre part, ce SART ne traite pas des questions relatives au statut des étrangers, le service compétent s'étant doté d'une cellule interne d'accueil téléphonique.

Les postes de travail des SART sont pourvus par prélèvements d'agents sur les services de la préfecture, le recrutement pour ce service n'étant pas toujours aisé. Parfois, une nouvelle procédure de recrutement peut être mise à profit (cas de l'Essonne avec le PACTE). La préfecture de Haute-Vienne a mis en place une procédure originale en organisant une rotation d'agents par ailleurs en poste dans les services de réglementation, assortie d'une prime spécifique. Cette méthode garantit la compétence immédiate des agents en même temps qu'elle augmente leur polyvalence.

De par sa spécificité, la Préfecture de Police a opéré un choix à la fois comparable et différent, en mettant en place un « standard titres » qui renseigne les usagers sur les démarches d'obtention des titres d'identité et de voyage ainsi que sur les cartes grises (l'extension aux titres de séjour des étrangers est envisagée). En revanche, à la différence des SART de l'Essonne ou du Val d'Oise, aucune information individuelle n'est communiquée (les agents n'ont pas accès aux applications). La pertinence de l'activité de ce service de la PP a des effets mesurables en termes de rapidité des démarches accomplies ensuite au guichet par des usagers mieux renseignés ; d'autre part, le taux de satisfaction pour ce service s'élève à 89,7 %.

Les tableaux ci-après retracent les activités des SART visités par la mission :

Efficacité

Département	ESSONNE	VAL d'OISE	Hte VIENNE
Heures d'ouverture	9h-17h	8h30-17h	9h – 12 h
Appels par an	59.180 ²	104.776	21.898
Effectifs	2,5 ETP	2,42 ETP	2 ETPT
Traitement (Appels/jour/ETP)	107,6	197	50 (sur une ½ journée)
Taux de transmission	14,26% (objectif : 30% maxi)	16,6%	10 %
Abandons	17%	10,44 %	0,14 %
Temps d'attente	2'23	ND	N.D.
Temps de traitement	1'49	2'05	1'47

² Approximation à partir du nombre d'appels par jour constaté sur les deux premiers mois de fonctionnement, sur la base de 22 jours ouvrables par mois.

Domaines d'activité

Département	ESSONNE	VAL d'OISE	Hte VIENNE
Part des appels relatifs aux cartes grises	45,91%	53%	90 %
Part des appels relatifs au droit des étrangers	46,38%	31,8%	Non traité (serv. spec).
Part des appels relatifs aux titres d'identité et de voyage	6,29%	12%	10 %
Autres	1,42%	2,2%	0 %

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).

Il peut également soulager les services chargés de l'accueil physique. En effet, à titre d'exemple, la préfecture de l'Essonne estime, sur la base de 112 000 étrangers se rendant aux guichets dans une année, avec 16% de visites à de simples fins de renseignements (estimation basse), que le SART diminue de 18 000 visites par an, les flux aux guichets pour ce seul domaine d'activités.

Si ce chiffre de 16% de l'accueil aux guichets se trouve confirmé dans d'autres préfectures, connaissant par ailleurs l'écart considérable de coût, pour l'administration, entre un accueil à distance et un accueil physique, enfin sachant le gain de temps pour l'utilisateur, une telle mutation peut constituer, sans qu'il s'agisse d'une panacée³, de **l'une des sources majeures de productivité et d'amélioration de la qualité de service dans les préfectures.**

Dans les préfectures dépourvues de SART, la situation de l'accueil à distance, et notamment téléphonique, paraît nettement moins satisfaisante, tant du point de vue de l'administration que celle de l'utilisateur. Ainsi, en Seine-Maritime, les services en charge des titres sont accessibles pour renseigner le public sur des plages horaires restreintes : les jours ouvrables sauf le mercredi, de 9h à 11h30. Pour les étrangers, la plage horaire est plus réduite encore (10h30-11h30).

³ En effet, l'on sait que souvent le recours à tel canal d'information ne dispense pas l'utilisateur de chercher une confirmation par un autre canal. Une enquête de janvier 2007 de BVA estime qu'au moins la moitié des usagers des services publics recourt systématiquement à ce double canal d'information.

2.2. La délicate question de la permanence de nuit et de week-ends dans les préfectures :

L'organisation de la permanence des transmissions a fait l'objet d'un **rapport de l'Inspection Générale de l'Administration déposé en mai 2000**. Ce rapport rappelle l'enjeu qui s'attache à la nécessité de pouvoir joindre à tout moment les membres du corps préfectoral dans un département ; il souligne que les standards des préfectures deviennent peu à peu le seul élément de continuité de l'Etat en province, dans la mesure où les autres services de l'Etat abandonnent progressivement, de facto, le principe des permanences téléphoniques.

Les effectifs nécessaires au bon fonctionnement en continu des standards sont estimés à 679,37 ETP. Si la situation semblait globalement satisfaisante (avec 800 ETPT mobilisés dans les standards), le rapport de 2000 insistait déjà sur la fragilité du système des permanences, compte tenu des difficultés rencontrées localement par certaines préfectures. Il citait également une étude de France Télécom évaluant à six agents l'effectif nécessaire au bon fonctionnement permanent d'un standard. Tout en rejetant toute hypothèse d'externalisation des fonctions d'accueil et de permanence téléphoniques par le recours à des entreprises privées, le même rapport, d'une part invitait à la mutualisation de ces fonctions permanentes avec d'autres services de l'Etat, d'autre part formulait des recommandations sur l'équipement des standards et sur la formation des personnels.

Dans la lignée de ce rapport, il est possible d'affirmer, dans l'ensemble, qu'une structure mutualisée et solide est plus à même d'assurer la mission de continuité, qu'une structure purement départementale, isolée et vulnérable aux aléas (maladie d'un agent, etc).

C'est pourquoi, la nécessité, soulignée par le rapport de mai 2000, de maintenir la permanence des standards téléphoniques des préfectures 24 heures sur 24, alliée à la perspective d'une réduction progressive des moyens humains locaux, ont conduit certaines préfectures à s'engager dans une **démarche de mutualisation entre elles, voire entre elles et certains services déconcentrés de l'Etat**.

La mutualisation 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, les communications téléphoniques, fax et RESCOM d'une autre, soit de manière alternée (la préfecture A prend les communications destinées à A et B les semaines paires, par exemple, la préfecture B fait de même les semaines impaires), soit de façon permanente par l'une des deux préfectures, avec transfert de moyens en personnel (ou versement de vacations dans le cas de la préfecture des Hautes-Pyrénées). Un standardiste du département « renvoyé » reste d'astreinte afin de pouvoir rejoindre son poste, à la demande du préfet : en effet, en cas d'évènement majeur ou de crise, le préfet dont la permanence de nuit ou de week-end et de nuit est assurée ailleurs, doit pouvoir « reprendre la main » sur son standard à tout moment, ce qui suppose de conserver un dispositif local d'astreintes.

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.

La préfecture de la Haute-Vienne a mutualisé l'accueil à son standard de jour avec l'hôtel de police. Cependant, les deux effectifs mis à disposition par ce dernier service étant rapidement devenus indisponibles, l'opération ne se traduit par aucun gain pour la préfecture.

Le recul dont on dispose désormais (l'expérience du Loiret/Loir-et-Cher/Cher a été engagée en 2003) permet de porter **une appréciation positive sur ce procédé de mutualisation inter-préfectures**. Tout d'abord, il faut remarquer que celle-ci peut s'effectuer entre préfectures de toutes tailles. Et si, à propos de la mutualisation Essonne/Seine-et-Marne, le préfet de ce dernier département a fait part de quelques « ratés », ils devraient pouvoir disparaître avec un effort de formation, et n'apparaissent pas de nature à justifier de mettre fin à l'expérience. A cet égard, on peut s'inspirer de l'outil d'aide à la permanence mis en place pour les préfectures du Loiret/Loir-et-Cher/Cher : un module spécifique, installé sur le SIT (système d'information territoriale) de l'une des trois préfectures⁴ comprend une main courante, les fiches réflexes par département, la liste des consignes, l'annuaire, le tableau des permanences et une information sur les permanents, l'organigramme de chaque préfecture. Cet outil a été repris par le « tandem » Haute-Garonne/Hautes-Pyrénées.

En outre, l'exemple du Loiret, du Loir-et-Cher et du Cher montre qu'un dispositif incluant trois préfectures peut fonctionner. Cependant, la visite de la mission dans l'Essonne conduit celle-ci à considérer que dans le **cas des grandes préfectures** (périphérie parisienne, préfectures de province mitoyennes de taille importante), **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.

⁴ La circonstance que ce module est accessible par Internet appelle davantage de réserve ; il y a peut-être lieu de protéger davantage des informations aussi sensibles.

La mutualisation du service de nuit doit, pour être couronnée de succès, s'accompagner d'une vérification de la qualité du service rendu par le standard de nuit, et notamment de la possession d'outils de travail efficace. Une certaine formalisation est en effet nécessaire pour s'assurer que tout standardiste sera en possession des outils et des fiches-réflexes nécessaires à une bonne réaction. Dans le même ordre d'idées, entre deux préfectures de taille inégale, le regroupement sur la préfecture la plus importante (avec transfert des moyens) peut être préférable à la mutualisation « alternée ».

Sur la base d'une extension des gains chiffrés par les expériences en cours, au moins 100 à 150 ETP pourraient être ainsi aisément redéployés dans l'ensemble du réseau des préfectures et des sous-préfectures, éventuellement sur des fonctions d'accueil de jour, et notamment pour la création de SART.

3. Internet

Les préfectures ont mis en place des sites Internet qui tiennent à la disposition des administrés une information d'ordre général. La fréquentation de ces sites est en forte croissance (+ 133 % entre 2004 et 2005, + 112 % entre 2005 et 2006 à la préfecture de Seine-Maritime). Une activité de renseignement personnalisé se développe également par courriel (1800 courriels envoyés par les services de la préfecture de l'Essonne en 2006) ; elle n'est pas confiée aux SART, mais aux services en charge de chaque domaine d'activité.

A la préfecture de police, 100% des rendez-vous d'étudiants étrangers sont désormais pris par internet.

La création et l'alimentation de sites Internet par les préfectures ne font pas l'objet d'un encadrement directif de la part de l'administration centrale. Une circulaire en date du 23 juin 2005, signée par le Secrétaire Général, précise la place du responsable de la communication interministérielle dans l'organigramme de la préfecture ; s'agissant du portail Internet des services de l'Etat, la fiche annexée à la circulaire recommande de privilégier la simplicité, l'accessibilité et l'actualisation fréquente du site Internet, par rapport à l'exhaustivité. Deux possibilités de démarches en ligne ont fait l'objet de campagnes au niveau national : l'enregistrement des cartes grises en ligne, et la déclaration de cession des véhicules en ligne.

La Direction des Systèmes d'Information et de Communication (DSIC) offre d'accueillir les sites Internet des préfectures sur l'un de ses trois sites d'hébergement, sous réserve de conditions techniques préalablement vérifiées. Les services zonaux (SZSIC) viennent en appui des préfets pour la création et l'évolution de leurs sites.

L'intervention de l'administration centrale prend donc davantage la forme de directives générales et d'une offre de service, que d'un strict encadrement. En revanche, la fréquentation de ces sites est suivie dans le cadre d'un indicateur associé au programme « administration territoriale » : l'indicateur IM 103 mesure en effet nombre annuel de connexions aux sites des préfectures. Il affiche en 2006 une moyenne nationale de 92 419. Un chiffre élevé est considéré comme un indice fiable de l'attractivité du site.

4. La démarche de qualité

En lien avec la DSIC, des recommandations ont été édictées sur l'organisation de l'accueil téléphonique. Les services préfectoraux sont aujourd'hui incités à optimiser ces fonctions dans une logique de performance qui inclue une démarche de qualité. Celle-ci figure parmi les objectifs nationaux que s'est assigné le ministère et dont une personne assure le suivi à la SDAT.

L'organisation de l'accueil téléphonique a d'abord fait l'objet d'une **importante circulaire du 8 avril 1999** portant diffusion de la charte de l'accueil téléphonique. Cette instruction part du constat d'un nombre important d'appels perdus ou mal orientés. Il est demandé aux préfetures d'augmenter l'efficacité des standards, de mettre en place des services dédiés à l'accueil type SART, et de mesurer la qualité de l'accueil téléphonique.

Une étude diligentée en 2002 à cette fin (appels « mystère » + enquête auprès des responsables locaux) a permis d'établir un nouvel état des lieux. Elle dresse le constat de standards réactifs et productifs, mais offrant une faible capacité d'écoute ; de services maîtrisant bien les questions posées, et apportant une réponse claire, mais peu soucieux de la forme ; plus généralement, d'un accueil éparpillé parmi d'autres tâches, d'effectifs limités pendant les heures de pointe, d'un manque d'optimisation de la gestion des appels, d'une mauvaise définition de l'utilisation des équipements mis en place.

La qualité de service de l'accueil a ensuite été intégrée dans les autres démarches qualité proposées aux préfetures. A cet égard, **trois référentiels de qualité** sont appliqués en matière de service rendu par les préfetures, qui comportent tous un volet « accueil du public » :

- *charte Marianne* : elle correspond à des engagements que souscrit le service, sans évaluation externe, à l'exception de l'enquête mystère 2005, pilotée par la DGME et dont les préfetures ont été destinataires des résultats (ainsi que la SDAT) ;
- *label Marianne* : il est décerné par une commission composée de personnels administratifs, après une visite du service demandeur par un organisme extérieur ; Le label Marianne est en cours d'expérimentation. Aucune préfecture n'est labellisée à l'heure actuelle ;
- *Qualipref* : il s'agit d'un véritable référentiel qualité, propre aux services préfectoraux, bâti en concertation avec l'organisme de certification national (AFAQ) sur la base du site pilote de la sous-préfecture de Pithiviers (Loiret). Cette dernière norme est relativement récente (publiée au JO en février 2006) : elle n'a pas encore été décernée en pratique, même si 22 sites sont aujourd'hui candidats. Qualipref est composé de deux modules obligatoires (dont un relatif à l'accueil du public) et d'un module optionnel.

Pour la partie « accueil téléphonique » du module « accueil général » de Qualipref, les engagements sont les suivants : organisation d'une permanence téléphonique 7j/7 et 24h/24 pour les situations d'urgence ; partenariat avec le 3939, réponse en quatre sonneries au maximum, formule d'accueil, orientation directe des appels vers le service pertinent, enregistrement du taux d'appels perdus, fixation d'un objectif annuel, formation pour les agents affectés à l'accueil téléphonique.

Quelques rares préfectures ont entrepris une démarche de certification ISO 9001, pour des services particuliers (gestion des fonds européens, gestion des installations classées, titres d'identité). La préfecture de la Haute-Vienne est aujourd'hui la seule à bénéficier d'une certification ISO 9001 pour l'accueil téléphonique.

L'intégration de l'ensemble des préfectures dans une démarche de qualité relative à l'accueil du public constitue un objectif national pour le ministère : l'objectif d'une certification, à un titre ou un autre, de 15 nouveaux sites par an, est la cible visée à partir de 2009 (la prévision 2007 est de 10) sur laquelle s'est engagée la SG du MIAT, responsable du programme 108, au titre du programme annuel de performance. L'intérêt de ces démarches est de permettre de maintenir un niveau de qualité dans la durée (par réorganisation et amélioration des procédures) ainsi que l'engagement du management, déterminant pour faire progresser la qualité de service.

Cependant, la qualité de service commence par la capacité de la mesurer. Un autre indicateur a été retenu pour apprécier les progrès de l'accueil téléphonique : **le taux d'appels perdus, dont la valeur cible pour 2007 a été arrêtée au plan national à 6%** (cette valeur cible peut être légèrement supérieure ou inférieure, au niveau local, après négociation avec les services de la SDAT). A la lumière de la situation actuelle, **cette valeur cible est pour le moins ambitieuse**. Mis en place dans le cadre du suivi de l'activité des préfectures constitué par le dispositif INDIGO, associé au déploiement du contrôle de gestion dans les préfectures, cet indicateur est à la fois mesuré au plan national, ainsi que par « strate » d'appartenance des préfectures (4, suivant que la population du département est inférieure à : 200 000 ha, 500 000 ha, 1 million d'habitants, ou supérieure à 1 M d'habitants). Il enregistre la décroissance suivante depuis 2004 :

Indicateurs	Moy. nationale	Moy.strate 1	Moy.strate 2	Moy. strate 3	Moy. strate 4
Taux d'appels perdus 2004	16,95	14,33	17,06	16,96	18,55
Taux d'appels perdus 2005	13,50	13,25	11,46	14,21	16,31
Taux d'appels perdus 2006	13,16	13,83	10,82	13,73	15,98

Deux remarques découlent de la lecture de ce tableau :

- d'une part, le taux d'appels perdus a tendance à croître avec la taille de la préfecture (même s'il est élevé dans les préfectures les plus petites) ;
- d'autre part, **les préfectures ayant fait le choix du SART ont un taux d'appels perdus nettement inférieur à la moyenne de leur strate (cf tableau supra).**

5. Les perspectives

La fonction d'accueil à distance des usagers des préfectures est susceptible d'évoluer sous l'influence de deux facteurs : les évolutions techniques d'une part, la création de l'agence des titres d'autre part.

5.1. Les évolutions techniques

De profondes mutations technologiques à venir : Les standards des préfectures sont aujourd'hui constitués autour de systèmes de commutation acquis selon des normes définies par la DSIC (PABX, autocom..) qui a constitué à cet effet un cahier des charges type. Acquis par les préfectures, sur leur budget abondé de crédits délégués sur le programme CPPI, avec le soutien des services zonaux des SIC, ces équipements composent un environnement aujourd'hui très hétérogène, dont l'âge moyen est d'environ 7,5 ans, et dont une partie est maintenue par un prestataire privé. L'un des enjeux de modernisation du projet CRISTAL est de passer progressivement 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.

Cette évolution rend possible des solutions techniques non explorées aujourd'hui (constitution de centres d'appels régionaux ou zonaux), mais la réflexion sur les choix concrets en termes d'accueil n'est pas engagée.

5.2. La création d'une agence nationale des titres

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 et les cartes grises.

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.

La réflexion sur les conséquences à tirer de cette évolution, et notamment sur le « service d'accueil et de renseignement à distance » à mettre en place en remplacement de celui fourni actuellement par les préfectures, n'est pas formalisée à ce jour.

Un exercice de prospective a été réalisé avec **le rapport de l'inspection générale de l'administration sur « le service d'appui au SIV » (octobre 2005)**. Ce rapport conclut à la nécessité d'une mission d'appui à l'agence des titres, notamment pour traiter les téléprocédures, remplir une fonction d'assistance, et informer les particuliers comme les professionnels).

Les rédacteurs estiment :

- qu'une mission d'accueil et de renseignement va survivre pendant au moins quelques années en préfectures qui resteront le « guichet de renseignement » naturel des administrés ; que dès lors, la mise en place de services de type SART reste d'actualité dans la mesure où les personnels de préfecture disposent de compétences sur lesquelles il convient de s'appuyer ;
- que la mise en place d'un service national de renseignement, adossé à l'agence des titres, est un choix risqué au vu des volumes que ce centre aurait à traiter (les inspecteurs écrivaient en 2005 dans le rapport précité que « créer un service central aux attributions hypertrophiées risquerait de rompre l'équilibre en déresponsabilisant les préfectures dans leur rôle à l'égard des professionnels, et des risques de redondances » Et puisque le dispositif SIV repose sur l'éclatement et la décentralisation du processus, il est paradoxal qu'il donne lieu à la création d'un nouvel établissement de grande taille ;
- que l'organisation d'un partenariat avec le 3939, qui pourrait fournir une première information générale, serait souhaitable ;
- que la future agence doit en revanche, d'une part alimenter le 39-39 en contenus sur les informations à fournir, d'autre part mettre en place une plate-forme de niveau « expert » apte à réceptionner les appels orientés par les services de premier niveau (39-39 d'une part, SART des préfectures d'autre part).

6. Recommandations

La mission préconise :

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 ;

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 la plupart des usagers appellent de 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 » et le maintien de services de renseignements dans les préfectures (sauf l'hypothèse du transfert au niveau régional ou zonal évoquée supra), un service d'appui adossé à l'agence assurant une prise en charge des appels nécessitant un certain niveau d'expertise⁵.

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

f) un projet plus ambitieux, nécessitant l'accord des différents ministères, consisterait en la mise en place de services d'orientation du type « 3939 » au niveau départemental ou régional. Cette option nécessiterait la mise en place (y compris sous forme virtuelle) d'un standard mutualisé entre les différents services de l'Etat recevant du public, mais aussi les différents organismes prestataires de service public (caisses d'assurances sociales notamment), voire les conseils généraux (en particulier pour le RMI). Comme son homologue national, le « 3939 » local répondrait aux questions les plus simples et basculerait les autres vers les dispositifs d'accueil locaux.

Ce dispositif ne serait en rien contradictoire avec la promotion du « 3939 » au niveau national, l'accueil téléphonique devant conserver plusieurs points d'entrée reliés entre eux. Il nécessite en revanche un important effort de mutualisation.

Cependant, la mission ne croit pas devoir recommander cette dernière option. D'une part, en effet, les visites de terrain n'ont pas révélé de réel besoin d'orientation au niveau local ; d'autre part, les dispositifs de gestion des crédits issus de la LOLF, en privilégiant la responsabilisation de chaque gestionnaire sur ses actions, n'incitent guère à de telles initiatives.

⁵ 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 de l'existence de ce service.