



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N°13-067/13-020/01

AUDIT

**DE LA FONCTION « ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE »
EN PRÉFECTURE ET DE L'INTERCONNEXION AU « 39-39 »**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N°13-067/13-020/01

AUDIT

**DE LA FONCTION « ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE »
EN PRÉFECTURE ET DE L'INTERCONNEXION AU « 39-39 »**

Rapport établi par :

**Xavier de FURST
Inspecteur général de l'administration**

**Pascal MATHIEU
Chargé de mission auprès de
l'Inspection générale de l'administration**

– JUILLET 2013 –

SYNTHESE

Par note du 25 janvier 2013, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration de mener un audit de la fonction « accueil téléphonique » en préfecture et de l'expérimentation de l'interconnexion à «Allo service public 3939 », plateforme interministérielle de renseignements téléphoniques.

Le service de renseignements téléphoniques « 3939 », qui relève de la Direction de l'information légale et administrative (DILA) du Premier ministre, a vocation à apporter une réponse rapide et précise aux interrogations des usagers de l'administration en matière de procédures et de réglementation. Il est organisé en deux niveaux :

- Le premier niveau assure l'accueil des appels et prend en charge les questions « basiques » des usagers. Il est confié à un prestataire privé ;
- Le second est chargé de répondre aux questions nécessitant un niveau supérieur d'expertise. Il est constitué notamment par la plateforme généraliste située à Metz, le Centre d'appels interministériel (CAI). Ce dernier, composé de fonctionnaires expérimentés, a en charge les secteurs de l'intérieur, du droit du travail, de la justice, du logement et de l'urbanisme. Le ministère de l'intérieur doit contribuer à hauteur de 13 ETPT au CAI.

Les enquêtes de satisfaction de la DILA montrent que le « 3939 » constitue pour l'usager un accès facile à une information fiable, compréhensible et actualisée.

En 2009 il a été décidé, conjointement par le ministère de l'intérieur et la DILA, de raccorder gratuitement et à titre expérimental 14 préfectures au « 3939 ». Cette interconnexion avait pour objectif de permettre le transfert, à la plateforme de renseignement de la DILA, des demandes de renseignement général reçues en préfectures afin d'alléger la charge de travail de leurs services.

La mission a constaté que 7 % des appels entrant en préfecture étaient transférés au « 3939 » et qu'il s'agissait de questions auxquelles les services, faute de temps, ne répondaient plus. Dès lors, le raccordement des préfectures aux services de renseignements de la DILA a permis une notable amélioration de la qualité et de la rapidité de la réponse institutionnelle aux demandes des « usagers téléphoniques ». Mais, il ne permet pas en revanche d'économiser des ETPT au sein des préfectures, car les appels transférés au « 3939 » n'étaient plus traités par les services.

Par conséquent, la mission propose la généralisation de l'interconnexion entre le « 3939 » et les préfectures qui le demandent. La solution qui consisterait à doter le ministère de l'intérieur d'un service de renseignements téléphoniques qui lui serait propre n'a pas été retenue en raison de son coût et de sa moindre efficacité. Il est préférable en terme d'efficacité de recourir à une structure interministérielle existante plutôt que de créer à l'échelon d'un département ministériel une nouvelle cellule concurrente.

La DILA demande, en cas d'extension de cette interconnexion, que le ministère de l'intérieur prenne à sa charge le surcoût généré par l'augmentation du volume des appels et notamment :

- le financement des frais de fonctionnement annuel du « niveau 1 » à hauteur de 1,3 million d'euros ;
- le renforcement du CAI de Metz par 9 ETPT en sus des 13 d'ores et déjà prévus (dont 10 déjà pourvus), soit un effectif total de 22 ETPT.

La mission estime ces contreparties financières excessives et invite le ministère de l'intérieur à négocier avec la DILA.

Le rapport montre que le ministère ne saurait supporter plus du tiers du coût des appels transférés par les préfectures à la plateforme « 3939 », soit au cas d'espèce 430 000 €, les deux autres tiers devant être pris en charge respectivement par l'utilisateur et la DILA.

Par ailleurs, un renfort de 3 EPTP pour le « niveau 2 » suffirait pour répondre à l'accroissement des appels générés par la généralisation de l'interconnexion des préfectures au « 3939 ».

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

RECOMMANDATION N°1 :	19
POUR SUIVRE LA FORMATION DES AGENTS DES STANDARDS A LA FONCTION « D'ACCUEIL DU PUBLIC » EN RECOURANT NOTAMMENT AUX OUTILS INTERACTIFS MIS EN LIGNE.	19
PLUS GÉNÉRALEMENT, FORMER LE PERSONNEL ADMINISTRATIF A LA FONCTION « D'ACCUEIL DU PUBLIC ». DEVELOPPER DES REUNIONS D'ÉCHANGE ET DE BILAN D'ACTIVITÉ ENTRE LE STANDARD ET LES AUTRES SERVICES DE LA PREFECTURE.	19
DEVELOPPER LA CRÉATION DE FICHES D'INFORMATION RÉFLEXES A L'ATTENTION DU STANDARD.	19
RECOMMANDATION N°2 :	21
LES PREFECTURES DOIVENT COMMUNIQUER SUR LE SERVICE RENDU PAR LE SVI ET FAIRE CONNAÎTRE LA RUBRIQUE « VOS DROITS ET DEMARCHES » DU SERVICE-PUBLIC.FR ET LE « 3939 ».	21
IL FAUT ORGANISER LA PRISE EN COMPTE DES DEMANDES D'AMÉLIORATION DES USAGERS NOTAMMENT VIS-A-VIS DE LA CLARTÉ DES MESSAGES D'INFORMATION DÉLIVRÉS PAR LE SVI.	21
LE SVI DOIT COMPORTER UNE ARBORESCENCE LIMITÉE, DÉTERMINÉE EN FONCTION DES QUESTIONS LES PLUS FRÉQUENTES DES USAGERS.	21
LE SVI DOIT TOUJOURS PERMETTRE A L'USAGER D'ACCÉDER A UN AGENT DU STANDARD.....	21
RECOMMANDATION N°3 :	22
LA CONSTITUTION DE SART COMME MOYEN D'AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE DOIT ÊTRE FAVORISÉE DANS LES PREFECTURES ENREGISTRANT UN FORT VOLUME D'APPEL.	22
LES SART DOIVENT POUVOIR RÉPONDRE, DANS DES DOMAINES LIMITÉS, AUX DEMANDES D'INFORMATION GÉNÉRALE ET PARTICULIÈRE DU PUBLIC.	22
ILS DOIVENT ÊTRE CHARGÉS DE RÉPONDRE AUX DEMANDES TÉLÉPHONIQUES ET AUX MESSAGES ÉLECTRONIQUES.	22
RECOMMANDATION N°4 :	22
LES PREFECTURES DOIVENT LIMITER LA DIFFUSION DES LIGNES DIRECTES DE LEURS SERVICES.	22
RECOMMANDATION N°5 :	26
OUVRIR AU CAI DE METZ L'ACCÈS AU SITE INTRANET DE LA DLPAJ ET DU SGII.	26
RECOMMANDATION N°6 :	28
L'USAGER DOIT TOUJOURS ÊTRE CLAIREMENT INFORMÉ PAR LES SERVICES D'ACCUEIL DE LA PREFECTURE QUE SON APPEL VA ÊTRE REDIRIGÉ VERS LE « 3939 ».	28
RECOMMANDATION N°7 :	29
LE TRANSFERT DE L'APPEL PAR LA PREFECTURE VERS LE « 3939 » DOIT ÊTRE RÉALISÉ PAR UN AGENT EN CHARGE DE L'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE ET NON PAR LE TRUQUEMENT D'UN SVI.	29
RECOMMANDATION N°8 :	30
DANS LE CADRE D'ÉCHANGES RÉGULIERS OU DE FICHES NAVETTES ENTRE LA PREFECTURE ET LES SERVICES DU « 3939 » (DILA, PRESTATAIRE DU NIVEAU 1 OU CAI DE METZ), IL CONVIENT D'IDENTIFIER LES DYSFONCTIONNEMENTS RÉCIPROQUES ET DE METTRE EN PLACE DES PROTOCOLES D'ACTION POUR LES CORRIGER.	30
RECOMMANDATION N°9 :	31
LES PREFECTURES DOIVENT POUVOIR ÊTRE, A LEUR DEMANDE, INTERCONNECTÉES AVEC LES SERVICES DU « 3939 ».	31

RECOMMANDATION N°10 :	34
LE MINISTERE DE L'INTERIEUR NE DOIT PAS SUPPORTER PLUS DU TIERS DU COUT DE LA PRESTATION TELEPHONIQUE RESULTANT DU TRANSFERT D'APPELS DES PREFECTURES VERS LA PLATEFORME « 3939 ». LES DEUX AUTRES TIERS DOIVENT ETRE SUPPORTES RESPECTIVEMENT PAR L'USAGER ET LA DILA.	34
RECOMMANDATION N°11 :	35
REEVALUATION PAR LA DILA, A L'AUNE DES DONNEES DE L'EXPERIMENTATION, DU VOLUME D'APPELS GENERES PAR LA CONNEXION DE TOUTES LES PREFECTURES AU 3939.	35
RECOMMANDATION N°12 :	36
LES EFFECTIFS TOTAUX AFFECTES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR AU CAI NE SAURAIENT ETRE SUPERIEURS A 20 ETPT.	36
A L'AUNE D'UN NOUVEAU CHIFFRAGE DU VOLUME D'APPELS REÇUS PAR LE NIVEAU 2 EN CAS DE RACCORDEMENT DE TOUTES LES PREFECTURES AU « 3939 » ET D'UNE REORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DU PERSONNEL DU CAI DE METZ, LES EFFECTIFS DE SA SECTION « INTERIEUR » POURRAIENT ETRE LIMITEES A 16 ETPT.	37

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations	7
Introduction	11
1 - L'AUDIT DE LA FONCTION D'ACCUEIL TELEPHONIQUE EN PREFECTURE	13
1.1. La méthode retenue par la mission.	13
1.2. L'accueil téléphonique, un des vecteurs essentiels de l'accueil du public en préfecture	14
1.2.1. L'accueil téléphonique doit désormais permettre, outre le transfert des appels vers les services compétents, de fournir une information de qualité aux usagers afin de compléter l'accueil physique.	14
1.2.1.1. La mission d'accueil téléphonique est un nécessaire complément à l'accueil physique	14
1.2.1.2. ... qui s'exerce dans un contexte de contraction des effectifs et d'exigence de qualité de service public accrue.	15
1.2.2. L'organisation et les moyens mis en œuvre par les préfectures est évaluée pour répondre, sous contrainte d'effectif, aux exigences de qualité d'accueil et de service rendu.	17
1.2.2.1. Les standards des préfectures ont élargi leurs champs de compétences aux renseignements téléphoniques de premier niveau	17
1.2.2.2. Le recours au serveur vocal interactif comme point d'entrée des appels téléphonique s'est intensifié	19
1.2.2.3. Le service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART) constitue un moyen efficace pour répondre aux sollicitations des usagers	21
1.2.2.4. Dans de nombreuses préfectures certains services peuvent encore être sollicités directement par des usagers via un numéro d'appel direct.	22
2 - LE BILAN POSITIF DE LA CONNEXION DE 14 PREFECTURES AUX SERVICES DE REPONSES TELEPHONIQUES « 3939 » DOIT INCITER LE MINISTRE DE L'INTERIEUR A SA GENERALISATION AUX PREFECTURES DE METROPOLE	24
2.1. Le « 3939 » est un service efficace de réponse téléphonique de la direction de l'information légale et administrative (DILA).	24
2.1.1. La plateforme de renseignement téléphonique est organisée en deux niveaux.	24
2.1.1.1. Un « niveau 1 » du « 3939 », chargé de répondre aux questions récurrentes sur la base de fiches élaborées par les services de la DILA, est externalisé	24
2.1.1.2. Le niveau 2 est confié à une structure interministérielle : le Centre d'appel interministériel (CAI)	24
2.1.2. Le « 3939 », une plateforme efficace de renseignement téléphonique sans équivalent possible au ministère de l'intérieur	26
2.2. Le bilan de l'interconnexion au « 3939 » est considéré comme positif par les préfectures.	27
2.2.1. L'expérimentation a été bien encadrée, limitée à 14 préfectures et à un certain nombre de domaines	27
2.2.2. Le raccordement des préfectures aux services du « 3939 » a permis d'apporter une réponse aux questions des usagers qui n'étaient plus traitées en préfecture	28
2.2.3. Le coût de la généralisation de l'interconnexion des standards au service du « 3939 » peut constituer un frein à l'amélioration de la qualité de l'accueil téléphonique en préfecture	31
2.2.3.1. La DILA demande que le ministère de l'intérieur prenne à sa charge l'intégralité des coûts générés par les transferts d'appels émanant des préfectures.	31
2.2.3.2. La charge financière inhérente à l'augmentation des appels téléphoniques du fait du branchement de toutes les préfectures à la plateforme « 3939 » devrait être supportée prioritairement par l'usager.	32
Conclusion	39
Annexes	41
Annexe 1 : Lettre de mission	43
Annexe 2 : Questionnaire	47
Annexe 3 : Les principaux indicateurs des 64 départements ayant répondu au questionnaire	49
Annexe 4 : Listes des 14 préfectures expérimentant l'interconnexion avec le « 3939 »	51
Annexe 5 : Arrêt du Conseil d'Etat du 10 juillet 1996	53
Annexe 6 : Données statistiques de la DILA	57
Annexe 7 : Listes des personnes entendues par la mission.	59

INTRODUCTION

Par note du 25 janvier 2013, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration de mener un audit de la fonction « accueil téléphonique » en préfecture et de l'expérimentation de l'interconnexion à «Allo service public 3939 », plateforme interministérielle de renseignements téléphoniques.

Depuis mars 2011, 14 préfectures¹ ont été interconnectées au service de renseignement administratif par téléphone « 3939 » de la Direction de l'information légale et administrative. La mission a été tout particulièrement invitée à dresser un bilan du rapport coût-efficacité de l'interconnexion des préfectures à ce service et, pour ce faire, il lui a été demandé d'évaluer les gains induits globalement par ce dispositif, qu'il s'agisse de l'impact sur l'allègement de la charge des standards, sur l'amélioration de la qualité et de l'uniformité de la réponse faite aux usagers, ou des gains d'efficience éventuels pour la fonction « accueil téléphonique ». Sur le fondement de ces conclusions, la mission devait formuler des propositions quant aux suites à donner à cette expérimentation.

La mission a réalisé un recensement exhaustif des pratiques et des moyens dévolus à l'accueil téléphonique en adressant un questionnaire à l'ensemble des préfectures. Ce questionnaire a été construit et validé à l'issue des visites des préfectures du Rhône, du Bas-Rhin et de la Moselle.

La mission a également, par des appels aux « 3939 » et au standard des préfectures interconnectées, testé respectivement la qualité des réponses fournies et les conditions du transfert des appels vers la plateforme de renseignements téléphoniques.

Sur la base des informations ainsi collectées, la mission a, d'une part, dressé un diagnostic afférent aux traitements des appels téléphoniques en préfecture et, d'autre part, réalisé le bilan du raccordement des 14 préfectures au « 3939 ».

¹Préfectures de l'Ain, du Doubs, de la Haute-Garonne, de l'Hérault, de l'Isère, de la Loire, de la Marne, de la Moselle, des Hautes-Pyrénées, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, du Rhône, de la Sarthe et du Territoire de Belfort.

1 - L'AUDIT DE LA FONCTION D'ACCUEIL TELEPHONIQUE EN PREFECTURE.

1.1. LA METHODE RETENUE PAR LA MISSION.

La mission, afin d'opérer un recensement exhaustif des pratiques et des moyens dévolus à l'accueil téléphonique pour l'ensemble des préfectures de la métropole, a recouru à la méthode du questionnaire. Ainsi, sur la base d'un questionnaire adressé à l'ensemble des préfectures, il a été possible à la mission, d'une part, de dresser un diagnostic afférent aux traitements des appels téléphoniques et, d'autre part, de formuler des recommandations.

Le questionnaire (ci-joint en annexe 2) a notamment permis :

- de mesurer le volume et le traitement des appels téléphoniques (en 2012) en recensant le nombre d'appels entrants ainsi que le cas échéant le pourcentage des appels transférés au « 3939 » ;
- d'appréhender l'organisation et les moyens dévolus à l'accueil téléphonique en identifiant les services affectés à cette mission (standard, service d'accueil et de renseignement téléphonique, horaires de fonctionnement, effectifs) ;
- d'évaluer, la qualité du service rendu aux usagers par l'analyse des taux de décrochés et d'appels perdus.

Préalablement à l'envoi de ce questionnaire type, la mission a testé sa pertinence lors de la visite des préfectures du Rhône, du Bas-Rhin et de la Moselle, qui expérimentent l'interconnexion au service de renseignements téléphoniques « 3939 » depuis 2011. A l'issue de ces déplacements, le questionnaire fut adressé les 25 et 26 mars 2013 par messagerie à l'ensemble des préfectures² de métropole³. A cette occasion, il a également été demandé aux secrétaires généraux de préfecture de communiquer le schéma d'organisation de leur accueil téléphonique ainsi que les résultats des dernières enquêtes de satisfaction des usagers.

64 préfectures ont répondu au questionnaire en fournissant le schéma d'organisation de l'accueil téléphonique et, pour 40 d'entre elles, les résultats des enquêtes de satisfaction relatives à l'accueil en préfecture. La mission a ainsi pu bénéficier d'une vision précise du fonctionnement des deux tiers des préfectures de métropole.

Par ailleurs, la mission a pu recueillir le bilan de 9 des 14 préfectures expérimentant le raccordement au « 3939 », 7 par le truchement du questionnaire⁴ et 2 lors de visites⁵.

Enfin, la mission a également testé la qualité des réponses des services du « 3939 », en les sollicitant téléphoniquement, comme de simples particuliers, sur des domaines aussi variés que le renouvellement d'un titre de séjour, la confection d'une carte grise pour des héritiers, la dissolution d'une crèche associative, les conditions de récupération de points du permis de conduire.

² A l'exception des trois préfectures rencontrées.

³ La mission n'a pas jugé nécessaire d'adresser aux préfectures d'outre mer ce questionnaire car, eu égard au décalage horaire existant, l'extension de l'interconnexion au 3939 ne se justifie pas. En effet, les horaires d'ouvertures du 3939 ne permettraient pas, dans la majorité des cas, d'apporter une réponse aux usagers téléphoniques ultramarins.

⁴ Préfectures des départements de l'Ain, de la Haute-Garonne, de la Loire, des Hautes-Pyrénées, du Rhône, de la Sarthe et du Territoire de Belfort.

⁵ Préfectures des départements de la Moselle et du Bas-Rhin.

1.2. L'ACCUEIL TELEPHONIQUE, UN DES VECTEURS ESSENTIELS DE L'ACCUEIL DU PUBLIC EN PREFECTURE.

L'accueil téléphonique constitue un des trois piliers de l'accueil administratif en préfecture avec la réception physique des usagers et le traitement du courrier (papier ou électronique). En effet, les usagers n'utilisent pas un mode de contact unique avec les préfectures, mais privilégient un vecteur de communication en fonction du type de démarche qu'ils ont à effectuer et de l'efficacité escomptée.

1.2.1. L'accueil téléphonique doit désormais permettre, outre le transfert des appels vers les services compétents, de fournir une information de qualité aux usagers afin de compléter l'accueil physique.

Les préfectures doivent fournir quotidiennement des informations d'ordre général (réglementation applicable, démarches à effectuer) et personnalisées (traitement d'un dossier individuel) à un grand nombre de demandeurs. Cette activité ne repose pas uniquement sur les agents chargés de l'accueil physique ; elle doit également être assurée lors des sollicitations téléphoniques.

1.2.1.1. La mission d'accueil téléphonique est un nécessaire complément à l'accueil physique...

L'accueil physique demeure un mode d'accueil essentiel pour les usagers. Il leur permet, au travers du guichet, d'expliciter leur demande et de s'assurer que celle-ci a bien été prise en compte.

Au titre de 2012, les enquêtes de satisfaction montrent que les usagers se rendent majoritairement en préfecture pour des formalités afférentes aux cartes grises, aux titres de séjour et aux permis de conduire.

Part des principales formalités effectuées aux guichets de préfectures par les usagers

Panel de départements	Carte grise	Séjour étranger	Permis de conduire	Autres (CNI, logements, associations, police)
03	57 %	7 %	26 %	10 %
14	66 %	1 %	22 %	11 %
26	72 %	8 %	18 %	4 %
30	49 %	20 %	15 %	15 %
41	78 %	5 %	12 %	4 %
59	31 %	38 %	17 %	14 %
69	37 %	49 %	9 %	5 %
79	85 %	5 %	9 %	1 %
89	72 %	9 %	12 %	7 %
92	28 %	35 %	23 %	14 %
Moyenne	58 %	18 %	16 %	9 %

Source : enquêtes de satisfaction des préfectures.

Pour autant, et toujours au travers des enquêtes de satisfaction, ce mode d'accueil fait l'objet de critiques récurrentes relatives notamment à la durée de l'attente, aux horaires d'ouverture et au manque de confidentialité des échanges au guichet.

Pour répondre à ces critiques, les préfectures ont renforcé l'accueil téléphonique. En effet, comme le guichet, le téléphone est apprécié des usagers car il permet l'interactivité et la réponse personnalisée, mais il offre en plus l'avantage d'être rapide, peu coûteux, sans contrainte de déplacement, et plus propice à la confidentialité. De plus, en développant une pré instruction téléphonique, il est possible d'informer le public des pièces justificatives nécessaires à la constitution des dossiers afin d'éviter les déplacements et les attentes inutiles, améliorant ainsi la qualité de l'accueil physique.

Historiquement, l'accueil téléphonique relevait exclusivement de la compétence des standards des préfectures qui étaient chargés de réceptionner les appels et de les transférer aux services compétents. Ils ont depuis développé une fonction de renseignement et d'information générale du public. Pour ce faire, les standards sont aujourd'hui souvent complétés par un serveur vocal interactif (SVI) et/ou par un service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART). Le premier permet la prise en charge des appels entrants à l'aide de message vocaux enregistrés, en offrant à l'utilisateur la possibilité d'accéder, par l'utilisation des touches de son téléphone, aux services souhaités. Le second permet à un fonctionnaire de préfecture d'apporter directement aux usagers une information générale ou individualisée mais limitée à certains domaines (délivrance des cartes grises, des permis de conduire, de la carte nationale d'identité).

1.2.1.2. ... qui s'exerce dans un contexte de contraction des effectifs et d'exigence de qualité de service public accrue.

Pour les 64 préfectures ayant répondu au questionnaire, le nombre total d'appels entrants en 2012 s'élève à 18,6 millions, soit une moyenne de 291 000 appels par préfecture. Les standards en ont traité directement 5,8 millions, soit 31 % des appels entrants.

La prise en charge de ce volume conséquent de sollicitations téléphoniques s'opère dans un cadre de réduction drastique des effectifs et d'amélioration concomitante de la qualité du service rendu aux usagers.

D'une part, la réduction des effectifs de préfectures a fortement impacté le personnel des transmissions affecté au standard. Composé essentiellement de catégorie C, les agents des transmissions standardistes ont enregistré une diminution de leur effectif au cours des quinze dernières années qui a nécessité une adaptation du rythme et de l'organisation des standards. Il est à noter également que, outre l'accueil téléphonique traditionnel, ces agents doivent participer à la permanence de l'Etat dans le département en garantissant la continuité des moyens de communication sept jours sur sept et donc les astreintes de nuit. Le développement de la mutualisation entre les standards a essentiellement pour objectif d'assurer la permanence de l'accueil téléphonique hors des heures ouvrées.

Pour les 64 départements, les effectifs affectés au standard en 2012 s'élèvent à 350,7 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une moyenne de 5,5 agents par standard.

Effectifs 2012 des standards des 64 préfectures ayant répondu au questionnaire de l'IGA

Effectif total des standards	% de catégorie A	% de catégorie B	% de catégorie C	Effectif moyen en poste dans les standards le jour	Effectif moyen en poste dans les standards de nuit (permanence)
350,7 ETPT	0,1 %	8,4 %	91,5 %	2,25 ETPT	0,59 ETPT

Source : questionnaire de la mission IGA.

La mission a relevé également que la diminution du personnel administratif a parallèlement réduit la capacité de réponse téléphonique des services chargés notamment des titres, des cartes grises et du droit de séjour des étrangers. Il est devenu difficile à ces services d'assurer simultanément l'instruction des demandes des usagers, l'information quant à l'état d'avancement des instructions ainsi que le renseignement sur la réglementation et les procédures en vigueur. Il en résulte que cette mission de renseignement général téléphonique est insuffisamment assurée actuellement par les préfectures.

D'autre part, les préfectures ont été incitées dès 2005, dans le cadre de la Charte Marianne⁶, à améliorer la qualité de leurs prestations et de leur accueil du public. Il s'agissait ainsi de répondre aux bilans négatifs dressés par de multiples rapports⁷ afférents à la qualité de l'accueil dans l'administration qui constataient notamment que les « *sonneries dans le vide, l'absence de présentation lors du décroché, la faible valeur ajoutée de la réponse apportée, le transfert vers le mauvais interlocuteur, etc. sont autant de désagréments rencontrés lors de contacts avec les standards téléphoniques de l'administration*⁸ ».

Les raisons évoquées pour expliquer ce bilan négatif étaient souvent multiples :

- un personnel en nombre insuffisant, peu qualifié et peu motivé ;
- une mauvaise organisation de l'accueil au sein des services qui génère un retour massif vers le standard d'appels passés en direct vers le poste d'un agent ;
- des difficultés à concilier les différentes missions confiées au standard en même temps : accueil physique et téléphonique, gestion du courrier, etc. ;
- des outils téléphoniques et informatiques (intranet, annuaire) mal adaptés ou insuffisants pour permettre au standard de remplir correctement ses missions

Dès lors, l'amélioration de la qualité de cet accueil nécessitait la prise en charge immédiate de l'appel, un entretien de bonne qualité relationnelle et surtout l'obtention par l'utilisateur d'une réponse précise, qu'il s'agisse d'informations générales préalables à l'accomplissement de formalités (horaires d'ouverture, pièces à fournir) ou d'éclaircissements sur sa situation administrative personnelle.

Pour développer cette véritable culture de la qualité et de la performance au sein des administrations, le Gouvernement a décidé de définir un socle d'engagement interministériel en matière d'accueil et de service. C'est ainsi que la Charte Marianne a été remplacée dès 2008 par le référentiel Marianne⁹. Ce dernier comporte 19 engagements dont 14 sont destinés à améliorer la qualité de l'accueil et du service (accueil avec courtoisie, appels téléphoniques pris en charge en moins de 5 sonneries) et 5 engagements relatifs au management et à l'organisation interne (évaluation des pratiques, bilan annuel de l'accueil).

Au 1^{er} avril 2013, 19 préfectures¹⁰ et 12 sous-préfectures¹¹ ont obtenu le label Marianne¹².

⁶ La charte Marianne correspond à des engagements que souscrit le service, sans évaluation externe.

⁷ Rapport n°07-017-01 de l'Inspection générale de l'Administration sur l'accueil à distance dans les administrations de Bernard FITOUSSI, inspecteur général de l'administration, Agnès FONTANA, inspectrice de l'administration et de Virginie MAGNANT, inspectrice de l'administration.

⁸ Rapport sur « L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration » de Bernard CANDIARD (2003).

⁹ Le référentiel Marianne est un socle d'engagement interministériel en matière de qualité d'accueil et de service dont le respect par une administration est testé par un organisme tiers.

¹⁰ Préfectures des départements suivants : Eure, Gers, Ile-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Marne, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Hautes-Pyrénées, Bas-Rhin, Rhône, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Somme, Tarn, Tarn et Garonne, Vosges, Martinique et Corse du sud.

Ce dispositif a été complété par la démarche métier d'amélioration du service rendu aux usagers : Qualipref¹³. Les dispositions de la partie « accueil téléphonique » du module « accueil général » de ce nouveau référentiel, prévoient notamment :

- des engagements de service (une permanence téléphonique 7 jours sur 7, l'orientation du premier coup par le standard de l'utilisateur vers le bon interlocuteur, la prise en charge des appels en moins de 5 sonneries) ;
- des indicateurs de qualité de service (le taux de décrochés en moins de 5 secondes et le taux d'appels perdus).

La mission considère que ces deux derniers indicateurs ont toute leur pertinence dans l'évaluation de la qualité de l'accueil téléphonique. Elle constate d'ailleurs que toutes les préfectures ayant répondu au questionnaire les utilisent comme outil de management de l'accueil téléphonique.

Indicateurs de qualité de service des 64 préfectures ayant répondu au questionnaire de l'IGA

	Taux de décroché en moins de 5 secondes	Taux d'appel perdus
Moyenne	81,9 %	7,5 %

Source : questionnaire de la mission IGA.

Cette démarche managériale doit être valorisée et encouragée dans les préfectures.

1.2.2. L'organisation et les moyens mis en œuvre par les préfectures est évaluée pour répondre, sous contrainte d'effectif, aux exigences de qualité d'accueil et de service rendu.

Les préfectures, pour améliorer la qualité de l'accueil téléphonique, ont souvent eu recours à des solutions technologiques telles que le serveur vocal interactif ou la messagerie vocale sur les postes des agents. Mais si ces nouveaux outils de communication peuvent apporter une partie de la réponse, ils ne sauraient être cependant les seuls moyens pour traiter l'augmentation du flux des appels et améliorer la qualité de service.

1.2.2.1. Les standards des préfectures ont élargi leurs champs de compétences aux renseignements téléphoniques de premier niveau.

¹¹ Sous-préfectures de Saint-Dizier, de Briey, de Toul, de Lunéville, de Thionville, de Forbach, du Havre, de Torcy, d'Abbeville, de Montdidier, de Péronne et du Raincy.

¹² Le respect des engagements du référentiel Marianne, constaté par un organisme tiers, donne lieu à la délivrance du label Marianne.

¹³ Qualipref : il s'agit d'un véritable référentiel de qualité, propre aux services préfectoraux, bâti en concertation avec l'organisme de certification national (Agence française de la qualité - AFAQ).

Les préfectures fournissent par voie téléphonique des informations générales dites de premier niveau, mais aussi des informations particulières afférentes à des dossiers individuels. Il existe sur ce dernier point une notable hétérogénéité dans les pratiques. En effet certaines préfectures ne diffusent aucune information sur des situations individuelles par téléphone (comme par exemple la préfecture du Rhône).

Les standards, outre leur mission traditionnelle d'orienter les appels téléphoniques vers le service correspondant, délivrent aussi, dans certaines préfectures, les informations dites de premier niveau : horaires d'ouverture des services, liste des pièces nécessaires à l'instruction d'un dossier par exemple.

A titre d'illustration, la mission a ainsi noté que le standard de la préfecture de la Creuse renseignait les usagers sur la base d'informations génériques fournis par le service des cartes grises et des permis de conduire. Par ailleurs, dans plusieurs préfectures, les standards signalent aux usagers qu'ils peuvent obtenir des informations générales en consultant le site internet de la préfecture ou en téléphonant au 3939.

L'enrichissement des missions confiées au standard constitue indéniablement un moyen efficace d'améliorer la qualité du service en permettant d'apporter une réponse rapide à des questions générales ou d'orienter l'utilisateur vers la source d'information pertinente, et ce dès le premier appel. Cette évolution des missions doit donc être encouragée.

Elle valorise le travail des standardistes en les intégrant dans la chaîne de réponse administrative. Mais, pour ce faire, ce personnel doit être largement associé à cette démarche et être accompagné par une politique de formation volontariste à l'évolution de leur métier¹⁴. La mission regrette que cette fonction « d'accueil » n'ait pas encore été suffisamment valorisée et professionnalisée dans la fonction publique. Le personnel administratif et technique des préfectures dans son ensemble doit désormais être réellement formé à cette nouvelle fonction « d'accueil du public », comme cela a été fait pour la fonction « communication ».

Pour autant, la mission salue l'initiative du Secrétariat général de la modernisation de l'action publique consistant à mettre en ligne, sur le site du « portail de la modernisation de l'action publique¹⁵ », un jeu pédagogique (« serious game ») destiné à former les agents chargés de l'accueil au référentiel « Marianne ». Cet outil interactif, performant et stimulant, que la mission a testé, est de nature à rapidement permettre aux agents de s'auto-évaluer et d'apprendre les comportements qui s'inscrivent à un accueil du public de qualité. La mission préconise que le personnel affecté au standard soit incité à recourir à ce vecteur de formation ludique et responsabilisant.

Par ailleurs, les relations entre le standard et les différents services doivent être renforcées notamment par la mise en place de réunions régulières pour permettre un partage de culture et proposer des axes d'amélioration quant à la diffusion de l'information.

¹⁴ Le nombre de jour moyen de formation par agent et par an est actuellement de 1,5 jour.

¹⁵ www.modernisation.gouv.fr – marianne interactif : le premier serious game de l'administration dédié à l'accueil.

Enfin, des outils communs d'information doivent être créés par les services « instructeurs » et le standard. Il convient ainsi d'encourager la constitution de fiches réflexes permettant aux agents du standard de répondre aisément aux questions générales et récurrentes (carte grise, permis de conduire, séjour des étrangers). Pour élaborer de telles fiches, les services des préfectures pourront utilement s'appuyer sur les informations d'ores et déjà mises en ligne sur le site internet de la préfecture ainsi que sur celles fournies sur le site de la direction de l'information légale et administrative « service public ». Ces fiches, régulièrement mises à jour, pourront ensuite alimenter en retour le site internet de la préfecture. Cette démarche, doit permettre aux agents de s'approprier les outils d'information. Mais il convient de veiller à ce que les services, à cette occasion, ne créent pas de contraintes supplémentaires pour l'usager susceptibles de rompre le principe d'équité de traitement devant les services publics.

Toutefois, eu égard à la situation des effectifs des standards de certaines préfectures par rapport au volume d'appels entrants, la mission estime qu'il sera difficile de généraliser ce dispositif à toutes les préfectures et de multiplier les domaines pour lesquels le standard pourrait apporter une réponse de premier niveau.

Recommandation n°1 :

Poursuivre la formation des agents des standards à la fonction « d'accueil du public » en recourant notamment aux outils interactifs mis en ligne.

Plus généralement, former le personnel administratif à la fonction « d'accueil du public ». Développer des réunions d'échange et de bilan d'activité entre le standard et les autres services de la préfecture.

Développer la création de fiches d'information réflexes à l'attention du standard.

1.2.2.2. Le recours au serveur vocal interactif comme point d'entrée des appels téléphonique s'est intensifié.

Le serveur vocal interactif (SVI) est un système d'information qui prend en charge les appels entrants à l'aide de message vocaux enregistrés ou de synthèse vocale. Le système est interactif, car l'appelant est amené à interagir avec le serveur par la voix ou par l'utilisation des touches de son téléphone. Le SVI peut ainsi orienter l'utilisateur vers un standard ou un service particulier.

78 % des préfectures disposent désormais d'un SVI. Pour ces préfectures, le taux moyen de perte d'appel est de 7,6 % (7,5 % pour l'ensemble des préfectures) et le taux de décroché avant la 5^{ème} sonnerie est égal à 79,2 % (81,9 % pour l'ensemble des préfectures).

Mais derrières ces moyennes, il existe de fortes disparités entre les préfectures qui offrent un choix limité de services pouvant être sollicités, et dont le taux d'appels perdus est faible, et celles qui offrent jusqu'à dix choix, dissuadant ainsi les usagers de poursuivre la communication.

Deux modes d'organisation prédominent dans ces préfectures :

- soit les appels entrants sont traités par le SVI et le standard, tous deux dotés d'un numéro d'appel distinct communiqué au public ;

- soit le SVI est le point d'entrée unique des appels car seul son numéro est diffusé au public.

Les SVI proposent aux usagers un certain nombre d'options, il s'agit dans la majorité des cas des actions suivantes :

- des informations afférentes aux horaires d'ouvertures des services de la préfecture ;
- un transfert vers les services de gestion des :
 - cartes grises,
 - permis de conduire,
 - passeport et CNI,
 - titres de séjours, regroupement familial et naturalisation,
- un renvoi vers :
 - le standard,
 - une sous-préfecture,
 - le service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART).

Le nombre d'actions offert à l'utilisateur est généralement de 5 mais il peut aller jusqu'à 10.

La mission a noté également que certains messages des SVI informaient l'utilisateur que le service de renseignement administratif « 3939 » délivrait des informations généralistes sans toutefois permettre un renvoi automatique vers ce numéro, respectant ainsi les instructions de la direction de l'information légale et administrative.

L'analyse des enquêtes d'utilisateurs semblent montrer que ces derniers éprouvent une réticence à appeler un SVI. On constate ainsi que lorsque le public a le choix entre contacter le SVI ou le standard, ce dernier est le plus souvent sollicité.

En conclusion, un serveur vocal, qui propose un nombre limité de services à l'appelant, en assurant une répartition des appels entre ces services permet, dans les préfectures enregistrant un volume conséquent de sollicitations téléphoniques, une diminution du nombre d'appels perdus. Cet outil permet ainsi de mieux gérer les flux en répondant en amont aux questions habituelles des usagers (localisation, horaires d'ouvertures, adresse d'un site internet public où l'on peut obtenir de l'information, indications générales sur les principales procédures).

Cependant, le SVI ne doit pas être perçu, comme trop souvent, par l'appelant comme une barrière « infranchissable » avec les services, mais comme un portail d'accès à l'ensemble des services de la préfecture. Pour ce faire, le SVI doit offrir une arborescence de services limitée, étudiée en fonction des questions les plus fréquentes des usagers, ainsi qu'une option permettant à tout moment de quitter le système pour parler à un interlocuteur. A défaut, il génère chez l'utilisateur un sentiment de défiance, l'entraînant à se déplacer physiquement pour obtenir l'information souhaitée.

Recommandation n°2 :

Les préfectures doivent communiquer sur le service rendu par le SVI et faire connaître la rubrique « vos droits et démarches » du service-public.fr et le « 3939 ».

Il faut organiser la prise en compte des demandes d'amélioration des usagers notamment vis-à-vis de la clarté des messages d'information délivrés par le SVI.

Le SVI doit comporter une arborescence limitée, déterminée en fonction des questions les plus fréquentes des usagers.

Le SVI doit toujours permettre à l'utilisateur d'accéder à un agent du standard.

1.2.2.3. Le service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART) constitue un moyen efficace pour répondre aux sollicitations des usagers.

Le service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART), cellule indépendante du standard, est composé d'agents chargés de répondre téléphoniquement à des demandes d'informations générales ou particulières relatives à des procédures spécifiques et fréquentes.

Les préfectures, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs définis par le référentiel « Qualipref », ont développé des SART. En 2013, 25 préfectures en sont dotées. Ces cellules fonctionnent de façon analogue quelles que soient les préfectures. Doté en moyenne de 2,4 agents, ce service répond, dans la majorité des cas aux questions afférentes aux cartes grises (30 %), aux permis de conduire (23 %), au séjour des étrangers (18 %) et aux CNI et passeports (18 %), tous les jours ouvrés durant une demi-journée.

Les agents affectés au SART disposent généralement d'une bonne connaissance des thématiques traitées leur permettant de renseigner le public sur toutes les questions générales de premier et de second niveaux. Il s'agit bien souvent d'agents ayant une longue expérience dans les services concernés. Par ailleurs, ayant accès aux bases de données des services de gestion, ils peuvent également informer les usagers de l'état d'instruction de leur demande.

Il convient d'encourager cette démarche permettant de valoriser l'expérience de certains agents et qui garantit à l'utilisateur une réponse générale ou particulière auprès d'un même interlocuteur.

La mission a également constaté que dans certaines préfectures, comme par exemple celle du Rhône, l'agent du SART répond aussi aux courriels. Cette association de la réponse aux messages électroniques et de la réponse au téléphone fonctionne bien et doit être préconisée chaque fois que cela est possible, et ce pour trois raisons :

- la réponse aux messages électroniques requiert, à l'instar du téléphone, de la réactivité et un langage simple et efficace ;
- les bases de connaissances utilisées pour la réponse téléphonique sont adaptées à la réponse aux messages électroniques ;
- il est plus valorisant et efficace pour les personnels d'alterner les deux activités dans une même journée, plutôt que de faire en continu seulement de la réponse au téléphone ou seulement de la réponse aux messages électroniques.

Le SART constitue, pour les préfectures enregistrant un fort volume d'appel¹⁶ et disposant d'une ressource humaine suffisante et qualifiée, un outil garantissant une information rapide et de qualité aux usagers, leur évitant de se déplacer inutilement lors de la constitution de dossier et allégeant la tâche des services de délivrance de titres.

Par conséquent, la mission invite les préfectures, lorsqu'elles sont dotées de SART, à les valoriser par une communication efficace vis-à-vis du public, précisant leurs domaines d'intervention et les modalités de leur saisine.

Recommandation n°3 :

La constitution de SART comme moyen d'amélioration de l'accueil téléphonique doit être favorisée dans les préfectures enregistrant un fort volume d'appel.

Les SART doivent pouvoir répondre, dans des domaines limités, aux demandes d'information générale et particulière du public.

Ils doivent être chargés de répondre aux demandes téléphoniques et aux messages électroniques.

1.2.2.4. Dans de nombreuses préfectures certains services peuvent encore être sollicités directement par des usagers via un numéro d'appel direct.

44 préfectures, sur les 64 qui ont répondu à la mission, ont mis en place un système d'appel direct des services par la diffusion au public de numéros de lignes directes. Si ce mode de relation directe entre l'utilisateur et l'administration semblait prometteur quant à son concept, sa mise en œuvre s'est avérée décevante et nuit parfois à la qualité de l'accueil.

La mission a constaté, dans le cadre de ce mode de gestion de l'accueil téléphonique, que si beaucoup d'appels ne passaient plus par le standard, en revanche ils finissaient souvent par y revenir faute d'une réponse par le service appelé. En effet, la mauvaise utilisation des possibilités des autocommutateurs (renvois d'un poste à l'autre, groupement de postes, messagerie vocale, etc.) et l'absence de discipline des agents conduisent bon nombre d'appels, qui auraient dû être pris en charge directement par les services instructeurs, à revenir vers le standard. Ce dernier, faute d'informations sur l'organisation de ces services ou sur la disponibilité de la personne recherchée, ne peut fournir d'informations pertinentes à l'utilisateur et reste, bien souvent, incapable de proposer une alternative à l'appelant. Il en résulte que les usagers se plaignent, à juste titre, de ne pas avoir eu immédiatement un correspondant susceptible de répondre à leurs questions et d'avoir été transférés de poste en poste.

La mission est par conséquent très réservée quant au recours aux numéros d'appels directs.

Recommandation n°4 :

Les préfectures doivent limiter la diffusion des lignes directes de leurs services.

¹⁶ Volume d'appels supérieur à la moyenne des appels reçus en préfecture en 2012, à savoir 291 000.

En résumé, le processus d'amélioration de la qualité de l'accueil téléphonique en préfecture passe impérativement par une revalorisation du rôle et de l'image du standard, tant en externe (vis-à-vis des usagers) qu'en interne (vis-à-vis des collègues des autres services).

Deux actions principales doivent être conduites à cet effet :

- valoriser et encourager la participation du standard à la réponse administrative de premier niveau à l'utilisateur ;
- renforcer les relations entre le standard et les différents services.

En complément, les préfectures doivent, dans la mesure du possible, se doter de SART afin de répondre aux questions téléphoniques concernant les principaux domaines d'activité (carte grise, permis de conduire, titre de séjour et passeports).

2 - LE BILAN POSITIF DE LA CONNEXION DE 14 PREFECTURES AUX SERVICES DE REPONSES TELEPHONIQUES « 3939 » DOIT INCITER LE MINISTERE DE L'INTERIEUR A SA GENERALISATION AUX PREFECTURES DE METROPOLE.

2.1. LE « 3939 » EST UN SERVICE EFFICACE DE REPONSE TELEPHONIQUE DE LA DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE (DILA).

Le « 3939 » est un dispositif de renseignements téléphonique qui permet aux usagers d'obtenir directement des informations sur la réglementation en vigueur. Ce dispositif est organisé sur deux niveaux.

2.1.1. La plateforme de renseignement téléphonique est organisée en deux niveaux.

2.1.1.1. Un « niveau 1 » du « 3939 », chargé de répondre aux questions récurrentes sur la base de fiches élaborées par les services de la DILA, est externalisé.

La plateforme de « niveau 1 » a pour mission de répondre aux questions simples de portée générale, à l'exclusion des demandes portant sur un dossier précis ou nominatif. Les personnes affectées à ce travail disposent de fiches pour chaque question susceptible d'être posée et suivent leurs indications pour y répondre.

Le « niveau 1 » ne traite pas les questions relatives à la réglementation des étrangers. De plus si les questions sont complexes, elles sont transmises, et de façon transparente pour l'appelant, au « niveau 2 ». Enfin, si l'appelant sollicite des renseignements sur une situation individuelle, il est invité à joindre sa préfecture de rattachement.

La plateforme de « niveau 1 » est implantée sur deux sites, l'un au Mans, l'autre à Strasbourg. Cette prestation est assurée par un seul opérateur privé sélectionné par la DILA à l'issue d'un appel d'offre. Celle-ci conserve un droit de regard sur le fonctionnement du prestataire tant sur le fond que sur la forme. Chaque site emploie une soixantaine de personnes. Au sein de l'entreprise, les deux plateaux techniques dédiés à cette mission sont physiquement séparés des autres plateaux, qui peuvent traiter de domaines très différents pour le compte d'autres organismes ou entreprises.

En résumé le « niveau 1 » est externalisé, il traite de question simples et générales et son personnel est formé à la technique de la réponse téléphonique.

2.1.1.2. Le niveau 2 est confié à une structure interministérielle : le Centre d'appel interministériel (CAI).

Le « niveau 2 » est constitué par le centre d'appel interministériel (CAI) de Metz. Cette plateforme qui est rattachée à la DILA, a pour mission de répondre aux questions techniques de portée générale. Les personnels qui y sont affectés proviennent des administrations compétentes respectant ainsi un arbitrage interministériel rendu en 2008. Il s'agit notamment de représentants des départements ministériels de l'intérieur et de la justice (corps des greffiers en chef et des greffiers) ainsi que ceux chargés du logement et du travail, soit environ 70 personnes. A ce jour, le ministère de l'intérieur devrait affecter, conformément à la décision interministérielle 13 agents, mais seuls 10 étaient présents lors de la visite de la mission, un autre étant en instance d'affectation selon les informations recueillies à la DMAT.

Il convient de signaler que le ministère des finances, tout en adhérant au « 3939 », possède sa propre plateforme de second niveau spécialement dédiée aux réponses des questions liées aux impôts : le « Centre Impôts Service ».

Pour répondre de façon claire et rapide aux demandes des usagers, les agents disposent d'une volumineuse documentation mais surtout - et c'est là que réside sa force - cette documentation est tenue à jour quotidiennement. En effet, le rattachement étroit de cette plateforme à la DILA lui permet d'obtenir sans délai les informations administratives qui passent par cet organisme, en particulier les informations contenues dans le journal officiel de la République française. En outre, la plateforme dispose d'un budget conséquent pour améliorer et entretenir son fonds documentaire (environ 120 000 euros/an).

Enfin, chaque secteur d'activité ministériel dispose de son plan de formation continue afin d'assurer une cohérence dans les réponses apportées aux usagers.

Les agents ont la possibilité d'utiliser les intranets de leurs ministères, sauf les agents du ministère de l'intérieur qui n'y ont pas accès au motif que le portail ORION ne permettrait pas une telle connexion. Ce qui pourrait sembler un détail est vécu localement de façon négative. Ce point pourrait utilement être introduit dans les éléments d'une négociation à venir avec la DILA.

Si le second niveau est effectivement réparti en quatre domaines principaux, les fonctionnaires ne travaillent pas de façon cloisonnée. Il n'est pas rare de voir un agent « justice » ou « intérieur », se rendre chez un collègue sans pour autant interrompre la communication qu'il entretient avec son interlocuteur téléphonique afin de compléter sa réponse.

Les personnels affectés au CAI sont issus des catégories A et B de la fonction publique. Ils restent en moyenne 5 ans, ont entre 40 et 45 ans et sont originaires de la région de Metz pour la plupart. Ces agents bénéficient d'une bonne expérience administrative et/ou juridique. En revanche, ils n'ont pas a priori de formation particulière à l'accueil téléphonique et se forment dans ce domaine au fil de l'eau. La durée journalière de travail est de 7 heures, dont 4h30 en prise directe avec les appelants.

Une expérimentation a été entreprise avec l'Ecole du Greffe, qui offre des postes de sortie au CAI. Celui-ci serait tout à fait favorable à l'ouverture de cette expérimentation aux sorties d'IRA.

2.1.2. Le « 3939 », une plateforme efficace de renseignement téléphonique sans équivalent possible au ministère de l'intérieur.

Pour l'année 2012, le « niveau 1 » a reçu 1 528 000 appels, soit 10 % de plus qu'en 2011. Il en a traité 1 340 000. Par traitement, la DILA entend les appels transférés au « niveau 2 » dits appels « escaladés » et les appels ayant nécessités l'utilisation des fiches du « niveau 1 ». Ces derniers sont au nombre de 826 000 dont 500 000 répondent aux thèmes propres au ministère de l'intérieur, soit plus de 60% des appels. Au sein de la thématique « intérieur », la part la plus importante des questions a trait à la délivrance des cartes grises.

Sachant que la durée moyenne d'un appel est de trois minutes et demie pour le « niveau 1 », celui-ci consacre donc annuellement environ 30 000 heures aux questions relevant du ministère de l'intérieur.

Actuellement 14 préfectures sont interconnectées, à titre expérimental avec le « 3939 ». A elles seules, elles ont généré un peu plus de 150 000 appels, le reste provenant de saisines diffuses de particuliers. Environ 50% des appels grand public sont « escaladés » au « niveau 2 », alors que la proportion des appels en provenance des 14 préfectures passés au niveau supérieur est de seulement 17%.

La mission s'est intéressée à l'éventualité pour le ministère de l'intérieur de s'affranchir de la DILA pour assurer en interne cette mission d'information et d'accueil, tout en conservant la même qualité de service.

Il convient de noter en liminaire que la création d'une plateforme de renseignement pour les usagers des préfectures ne serait pas de nature, en l'état actuel, à minorer la contribution de 13 ETPT de ce ministère à l'effectif du CAI. En effet, le « 3939 » reste en charge du renseignement téléphonique de tous les particuliers, et à ce titre les questions relevant du champ de compétence du ministère devront toujours traitées par la section « intérieur » du CAI. Il en résulte que l'affectation de personnels au sein de la ou des plateformes de renseignement du ministère l'intérieur ne pourrait s'opérer que par redéploiement interne ou par création d'emploi budgétaire.

Afin d'ouvrir une telle plateforme au niveau des préfectures il serait nécessaire de disposer de suffisamment d'effectifs pour s'assurer de la continuité du service pendant les heures ouvrables. En fonction de la taille du département, on ne pourrait raisonnablement descendre en dessous de 2 ETPT pour les plus petits d'entre eux, et de 4 ETPT pour les plus importants, ce qui représente 200 à 300 ETPT pour l'ensemble du territoire métropolitain. La situation budgétaire actuelle interdit bien évidemment une telle solution.

La mutualisation d'une telle plateforme au niveau des régions, voire même des zones, s'avérerait tout autant difficile.

De même, la création d'une plateforme unique, nécessiterait, pour le seul « niveau 2 », au moins 13 agents pour traiter un peu moins de 15 000¹⁷ appels par mois. Il conviendrait d'ajouter à cela, les frais afférents à la création d'un premier niveau chargé de répondre à un peu plus de 37 000¹⁸ appels par mois, que la DILA a estimé à 1 263 000 €.

En outre sur le plan qualité, il apparaît difficile d'assurer au niveau du ministère la mise à jour quotidienne de fiches dans tous les domaines traités.

2.2. LE BILAN DE L'INTERCONNEXION AU « 3939 » EST CONSIDERE COMME POSITIF PAR LES PREFECTURES.

2.2.1. L'expérimentation a été bien encadrée, limitée à 14 préfetures et à un certain nombre de domaines.

En 2009, un accord entre le ministère de l'intérieur et la DILA a autorisé 14 préfetures¹⁹ volontaires à se raccorder, à titre expérimental, au « 3939 ».

L'objectif était de permettre le transfert, sans rupture d'appel, de l'utilisateur qui sollicite des informations générales de la préfecture vers la plateforme téléphonique « 3939 ». Dans ce cadre, un standard est autorisé à transférer directement au niveau 1 ou 2 du « 3939 » une demande d'information téléphonique. Pour ce faire, la DILA a fourni à chaque préfecture un « numéro noir » qui permet l'interconnexion de l'utilisateur aux services du « 3939 » sans coût supplémentaire. L'appel direct du « 3939 » par un particulier est facturé 6 centimes la minute.

Au titre de cette expérimentation, il incombe aux services du « 3939 » d'apporter, selon les cas, une réponse de premier ou de second niveau à l'utilisateur. Pour autant, l'ensemble des questions d'ordre général ne sont pas prises en charge par ces services. Seul est autorisé le transfert des demandes d'information afférentes aux thèmes suivants :

- certification d'immatriculation ;
- permis de conduire ;
- autres questions concernant les véhicules (contrôle technique, contravention...) ;
- associations ;
- carte nationale d'identité, passeport ;
- titre de séjour des ressortissants étrangers (c'est le niveau 2 du « 3939 » répond à ces questions) ;
- élections ;
- autres questions : Etat civil, relations avec l'administration, acquisition et détention d'une arme, fonctionnement des collectivités territoriales, législation funéraire et tribunal administratif.

¹⁷ Evaluation faite à partir du volume d'appel des préfetures expérimentatrices - questionnaire de l'IGA.

¹⁸ Nombre d'appels estimés par la DILA en cas de généralisation de l'interconnexion à toutes les préfetures

¹⁹Préfetures de l'Ain, du Doubs, de la Haute-Garonne, de l'Hérault, de l'Isère, de la Loire, de la Marne, de la Moselle, des Hautes-Pyrénées, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, du Rhône, de la Sarthe et du Territoire de Belfort.

Dans ce cadre, seules les demandes de renseignement général sur l'accomplissement d'une démarche peuvent être transférées à la plateforme du « 3939 ». En revanche, les questions portant sur un dossier individuel ou une demande de rendez-vous resteront traitées par les services compétents de la préfecture.

Les 14 préfectures expérimentatrices se sont engagées pour leur part à :

- désigner pour la DILA un « référent préfecture » ;
- organiser une journée de formation de son personnel de standard ;
- fournir au service « 3939 » la liste des questions les plus fréquemment posées par les usagers ;
- communiquer les procédures locales pour l'instruction des dossiers dans les domaines confiés au « 3939 ».

Ce dernier point est très important, car il permet à la plateforme téléphonique du « 3939 », outre de répondre à une question générale, d'indiquer à l'utilisateur la procédure d'instruction mise en œuvre au sein de la préfecture ainsi que le service compétent pour la traiter. En effet, la mission a relevé qu'il existait pour une même procédure d'instruction de dossier de fortes disparités entre les préfectures, en particulier quant aux documents exigés au soutien d'une demande. Sur ce point, la mission estime que l'instruction des demandes devrait être uniformisée sur l'ensemble du territoire.

Le « 3939 », dans le cadre de l'interconnexion, devient le prolongement des services de la préfecture. Toutefois, l'agent qui opère le transfert d'appel au « 3939 » doit le préciser à l'utilisateur afin d'éviter toute confusion de celui-ci.

Recommandation n°6 :

L'utilisateur doit toujours être clairement informé par les services d'accueil de la préfecture que son appel va être redirigé vers le « 3939 ».

Enfin, il convient de souligner que la DILA a instauré pour cette expérimentation une démarche qualité qui s'appuie sur l'enregistrement des conversations téléphoniques, le lancement de campagnes d'appels mystères pour tester les réponses du « 3939 » et d'enquêtes de satisfaction auprès des préfectures expérimentatrices.

Un bilan quantitatif et qualitatif est ainsi régulièrement dressé pour assurer un pilotage efficient de cette expérimentation. La mission a seulement eu accès à des bilans partiels qui montraient l'aspect positif de cette expérimentation.

2.2.2. Le raccordement des préfectures aux services du « 3939 » a permis d'apporter une réponse aux questions des usagers qui n'étaient plus traitées en préfecture.

La DILA a enregistré en 2012 une augmentation de nombre d'appels destinés au « 3939 » de 11 % par rapport à 2011 (1,5 million d'appels contre 1,3 million). Le premier niveau a traité 1,2 million d'appels et le second niveau 300 000.

Au titre de l'exercice 2012, les appels émanant des préfectures interconnectées et traités par le « niveau 1 » de la plateforme téléphonique s'élèvent à 154 248 appels, soit 12 % des appels traités par ce service. Pour ceux-ci, la durée moyenne de conversation est de 4 minutes 27 secondes. Il convient de noter également que, dans 65 % des cas, le « niveau 1 » du « 3939 » apporte une réponse à l'utilisateur²⁰ sans avoir à faire remonter la question au « niveau 2 ».

Ce taux de traitement des questions par le « niveau 1 » prouve ainsi la qualité du filtre opéré par le standard des préfectures afin d'orienter les questions des usagers vers le service le plus à même d'y répondre. Il est donc très important, que le transfert d'un appel vers le « 3939 » soit réalisé par un opérateur qui veillera que la question de l'utilisateur relève bien du champ de compétence de ce service. A défaut, l'appel de l'utilisateur, faute d'avoir pu obtenir une réponse au près des services du « 3939 », serait retourné à la préfecture.

Il en résulterait donc trois effets négatifs nuisibles à la recherche d'un accueil téléphonique de qualité :

- *pour l'utilisateur* : une réponse tardive, une durée d'attente importante et une multiplicité d'interlocuteurs ;
- *pour les préfectures* : un retour des appels au standard et l'accueil d'utilisateurs mécontents d'avoir été transférés inutilement vers un autre service ;
- *pour la DILA* : un surcoût lié à l'augmentation du nombre d'appels adressés au « 3939 » mais sans plus-value en terme de qualité de réponse à l'utilisateur.

Recommandation n°7 :

Le transfert de l'appel par la préfecture vers le « 3939 » doit être réalisé par un agent en charge de l'accueil téléphonique et non par le truchement d'un SVI.

En 2012, le nombre moyen d'appels transférés mensuellement par les préfectures au « 3939 » est de 1 738 appels, soit 7 % du total des appels qu'elles reçoivent.

La mission relève que le pourcentage de communications téléphoniques transférées est similaire au pourcentage d'appels perdus (7 %) des années précédentes. Les préfectures du Bas-Rhin et du Rhône interrogées sur cette corrélation de données ont clairement indiqué à la mission que la mise en place de l'interconnexion avec le « 3939 » avait effectivement permis de répondre aux demandes d'information générale des usagers qui jusqu'à présent ne pouvaient plus être traitées efficacement. Pour ces deux départements, le transfert des appels vers le « 3939 » a permis de diminuer le taux des appels perdus.

Il en résulte donc que si l'interconnexion améliore grandement la qualité du service rendu à l'utilisateur, elle ne permet pas en revanche d'économiser des ETPT au sein des préfectures puisque ces appels n'étaient plus traités par des agents. Ce constat est partagé par les autres préfectures expérimentatrices.

²⁰ Lorsque les citoyens saisissent directement le 3939, ce taux est de seulement 37 %.

Le transfert des appels vers le « 3939 » n'entraîne donc pas une diminution de l'activité du standard. En revanche, il améliore la qualité du travail du standardiste. En effet, il a été constaté que les situations conflictuelles avec les usagers étaient moins fréquentes car ces derniers obtiennent désormais des réponses des services du « 3939 ». Auparavant les services de la préfecture ne décrochant pas, les usagers rappelaient le standard, mécontents de n'avoir pas pu obtenir de correspondants.

Par ailleurs, certaines préfectures ont constaté depuis l'expérimentation une diminution du volume d'appels transféré au SART, permettant ainsi à son personnel de répondre plus efficacement et plus longuement aux appels nécessitant une attention ou une technicité particulière.

Par conséquent, l'expérimentation permet désormais aux usagers d'obtenir des renseignements par le truchement de la plateforme « 3939 ». Par ailleurs, ce transfert est de nature à inciter les usagers à recourir directement et plus largement à ce service pour d'autres demandes de renseignements administratifs.

Malgré ces points très positifs, les préfectures ont enregistré quelques faiblesses quant au fonctionnement du renseignement téléphonique « 3939 ». Il s'agit notamment du retour d'usagers qui, faute d'avoir pu obtenir de réponses suffisamment précises de la plateforme téléphonique, rappellent le standard. Pour autant, ce volume d'appels est très limité, 1 ou 2 cas par semaine et seulement depuis le second semestre 2012. Pour autant, afin de pouvoir y remédier, les appels des usagers mécontents de la réponse obtenue, doivent être précisément recensés par le standard, notamment par l'établissement d'une fiche « observation ». Sur la base de celle-ci, le correspondant de la préfecture pourra faire un retour, selon les cas, aux services de la DILA ou au CAI de Metz.

De même, les services du « 3939 » ont également enregistré des transferts d'appels intempestifs pour lesquels seule la préfecture pouvait apporter une réponse. Là encore, par un relevé précis de ces événements, il est possible d'identifier la cause du dysfonctionnement du standard et de proposer à la préfecture concernée d'y remédier par une information ou une formation complémentaire de son personnel.

Recommandation n°8 :

Dans le cadre d'échanges réguliers ou de fiches navettes entre la préfecture et les services du « 3939 » (DILA, prestataire du niveau 1 ou CAI de Metz), il convient d'identifier les dysfonctionnements réciproques et de mettre en place des protocoles d'action pour les corriger.

En conclusion, la majorité des préfectures expérimentatrices jugent l'interconnexion au « 3939 » comme très favorable²¹ et estiment sa généralisation comme utile et nécessaire.

²¹ 6 préfectures très favorables : la Haute-Garonne, la Loire, les Hautes-Pyrénées, le Rhône, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin.

2 préfectures favorables : la Sarthe et le Territoire de Belfort.

1 préfecture insatisfaite : l'Ain. Cette préfecture reproche notamment au « 3939 » de lui retourner trop souvent des questions d'ordre général sans y avoir répondu.

La mission estime que le raccordement des préfectures aux services de renseignement de la DILA a permis une notable amélioration de la qualité et de la rapidité de la réponse institutionnelle aux demandes des « usagers téléphoniques ». Ces services ont ainsi démontré qu'ils étaient complémentaires à ceux des préfectures pour assurer la satisfaction de ces usagers par la prise en charge immédiate de son appel, un entretien de bonne qualité relationnelle, et surtout l'obtention de réponses précises.

La mission préconise donc que les préfectures qui le souhaitent puissent dans l'avenir être interconnectées avec le « 3939 ».

Recommandation n°9 :

Les préfectures doivent pouvoir être, à leur demande, interconnectées avec les services du « 3939 ».

2.2.3. Le coût de la généralisation de l'interconnexion des standards au service du « 3939 » peut constituer un frein à l'amélioration de la qualité de l'accueil téléphonique en préfecture.

2.2.3.1. La DILA demande que le ministère de l'intérieur prenne à sa charge l'intégralité des coûts générés par les transferts d'appels émanant des préfectures.

Tous les acteurs concernés par l'expérimentation s'accordent à reconnaître que l'interconnexion au « 3939 » participe à l'amélioration de l'accueil téléphonique des préfectures. Par conséquent, le principe de la généralisation du recours à cette plateforme téléphonique de renseignement fait consensus. En revanche, les modalités de mise en œuvre notamment financières, proposées par la DILA au ministère de l'intérieur posent problème.

La DILA souhaite que le ministère de l'intérieur supporte les frais supplémentaires occasionnés par l'accroissement du nombre d'appels traités par les « niveaux 1 et 2 » du « 3939 » du fait du raccordement de l'ensemble des préfectures.

Bien que le coût de l'expérimentation n'ait pas été supporté par le ministère de l'intérieur, en cas d'extension de cette interconnexion, la DILA lui demande :

- un financement des frais de fonctionnement annuel du « niveau 1 » à hauteur de 1,3 million d'euros ;
- un renforcement du CAI de Metz de 9 ETPT en sus des 13 de l'effectif théorique, soit un effectif total de 22 ETPT.

Toutefois, la contribution du ministère serait proportionnelle au nombre de préfectures interconnectées. La DILA propose en effet une connexion progressive, à la moyenne de 20 préfectures par semestre, soit une généralisation en deux ans.

Pour mesurer la réalité économique de ce « prix », il convient tout d'abord de mesurer le coût unitaire du traitement, par les deux niveaux, des appels téléphoniques.

Au « niveau 1 » : le coût d'un appel est facturé par le prestataire à la DILA 0,74 € la minute travaillée²² par le télé-conseiller et 0,17 € forfaitaire par appel. La durée moyenne de traitement d'un appel étant de 3 minutes 30 secondes, le coût moyen de chaque appel est de 2,76€ arrondi par la DILA à 2,80€.

Dans le cadre d'une interconnexion généralisée des préfectures, la DILA estime que le nombre d'appels transférés au niveau 1 du « 3939 » serait de 451 540 appels par an, soit 392 appels par mois et par préfecture.

Sur la base de ce volume d'appel, le coût global à la charge du ministère de l'intérieur serait de 1 264 312 € (451 540 appels * 2,80€) par an, soit 1 097 € par mois et par préfecture.

Au « niveau 2 » : le nombre d'agents mis à disposition par le ministère de l'intérieur auprès du Centre interministériel d'appel de Metz est déterminé en fonction du nombre d'appels reçus par la section « intérieur » de ce centre, sachant qu'un agent en équivalent temps plein travaillé (ETPT) traite en moyenne 945 appels par mois. Il convient de rappeler que, eu égard aux contraintes inhérentes au renseignement téléphonique, le personnel du « niveau 2 » ne travaille en ligne pas plus de 4h30 par jour ouvré.

La DILA estime que le nombre d'appels traités par le « niveau 2 » générés par l'interconnexion de toutes les préfectures à la plateforme 3939 serait de 85 012 appels par an, soit en moyenne 7 084 appels par mois. Pour répondre à ces appels supplémentaires, il conviendrait donc de renforcer le CAI de 7,5 ETPT (7 084 appels/945 appels par ETPT), arrondie par la DILA à 9 ETPT pour supporter les pics d'activité estimés à 8 400 appels certains mois.

2.2.3.2. La charge financière inhérente à l'augmentation des appels téléphoniques du fait du branchement de toutes les préfectures à la plateforme « 3939 » devrait être supportée prioritairement par l'utilisateur.

Malgré la plus-value apportée par l'intervention du « 3939 », la mission ne mésestime pas le surcoût généré par la généralisation de son interconnexion à toutes les préfectures dans un contexte marqué par de très fortes restrictions budgétaires. De nombreuses préfectures ont d'ailleurs précisé qu'elles ne souhaitent pas bénéficier de ce raccordement si cela représentait, sur leur budget, une charge financière supplémentaire ou les conduisait à mettre à disposition du CAI du personnel (exemple préfecture du Morbihan).

La mission estime, dans ce contexte, qu'il convient de s'interroger sur la nécessité de faire supporter le coût du service du renseignement supplémentaire au seul ministère de l'intérieur.

²² La minute travaillée s'entend par le temps réel passé avec l'utilisateur à formuler une réponse et à la recherche dans la base documentaire.

2.2.3.2.1 En ce qui concerne la participation financière du ministère de l'intérieur au fonctionnement du « niveau 1 » du « 3939 », la mission est réservée quant à la méthode retenue par la DILA pour évaluer la contribution financière du ministère de l'intérieur et plus largement sur la justification même de cette contribution.

Dans l'hypothèse d'une interconnexion de toutes les préfectures aux services du « 3939 », la DILA estime le coût de la prestation incombant au ministère de l'intérieur à 1 264 312 €.

Le marché de prestation de services conclu par la DILA pour le « niveau 1 » prévoit une capacité de traitement des appels téléphoniques compris entre 5 000 et 12 000 appels jour. A la troisième année du marché, le volume est de 6 500 appels par jour.

Ce volume d'appel, comme précédemment indiqué, sert de base de calcul à la rémunération du prestataire. Par conséquent, pour fixer la fourchette du nombre d'appels dans le marché, la DILA a donc bien dû estimer financièrement supportable le coût du nombre maximal des 12 000 appels par jour facturé à 2,80€/l'unité, soit 8 millions d'€.

Nombre d'appels et coût du « 3939 »

	Nombres d'appels jours	Nombres d'appels mensuels (base 20 jours)	Nombres d'appels annuels	Coût annuels
hypothèse basse du marché	5 000	100 000	1 200 000	3 360 000,00 €
hypothèse haute du marché	12 000	240 000	2 880 000	8 064 000,00 €
Année 2013	6 500	130 000	1 560 000	4 368 000,00 €

Source : DILA

Dans l'hypothèse retenue par la DILA où les 96 préfectures seraient interconnectées avec la plateforme téléphonique, leur nombre d'appels transférés s'élèverait à un peu moins de 1 900 appels/jour, portant le volume total des appels à 8 400 appels/jour (6 500 appels + 1 900 appels). Ce volume d'appels resterait donc inférieur à la limite haute du marché.

Par conséquent, dans cette hypothèse, l'équilibre financier prévisionnel du marché ne serait pas remis en cause et la DILA dispose des moyens financiers pour y répondre.

Par ailleurs, faire supporter le coût par le ministère de l'intérieur revient, de fait, à l'associer à l'exécution d'un marché dont il n'est pas partie.

Enfin, la prestation offerte par le « 3939 » ne profite pas directement aux préfectures mais bien aux « usagers téléphoniques » du service public qui souhaitent obtenir des renseignements généraux sur l'accomplissement d'une démarche administrative. Les préfectures ne sont que les « routeurs » des sollicitations téléphoniques des usagers vers la plateforme « 3939 », créée pour y répondre en complément de l'information diffusée sur le site « service public », mais en aucun cas les bénéficiaires directs de ces renseignements téléphoniques.

A minima, le ministère de l'intérieur ne saurait prendre à sa charge plus du tiers du coût de la prestation des 1 264 000 appels supplémentaires générés par la généralisation de l'interconnexion de toutes les préfectures au « 3939 ». Ainsi, le coût des 2,80 € par appel devrait être pris en charge à hauteur de 0,93 € respectivement par les usagers qui ne supportent actuellement qu'une partie du prix de la communication (soit 6 centimes), la DILA et le ministère de l'intérieur. Dès lors, la contribution de ce département ministériel serait limitée à 421 500 € par an (à volume d'appels constant).

Recommandation n°10 :

Le ministère de l'intérieur ne doit pas supporter plus du tiers du coût de la prestation téléphonique résultant du transfert d'appels des préfectures vers la plateforme « 3939 ». Les deux autres tiers doivent être supportés respectivement par l'utilisateur et la DILA.

Par ailleurs, la mission a noté que l'hypothèse de volumétrie arrêtée par la DILA n'est pas confirmée par l'étude du nombre d'appels transférés par les préfectures expérimentatrices au titre de 2012.

Ainsi, dans le cadre de l'étude du questionnaire de l'IGA, le nombre d'appels mensuels transférés à la plateforme téléphonique pour 7 préfectures expérimentatrices²³ en 2012 s'élève à 12 163 appels, soit 85 appels par jour et par préfecture. Sur cette base le volume d'appels journalier pour 96 départements serait de 8 160 appels et non de 1 900 appels.

Quant aux études statistiques communiquées par la DILA elle-même, elles font apparaître pour 2012 un volume annuel d'appels transférés au « niveau 1 » pour les 14 préfectures de 154 248 appels, soit 46 appels par jour et par préfecture. Sur cette base le volume d'appels journalier pour 96 départements serait de 4 407 appels.

Eu égard aux différences avec l'estimation faite par la DILA (1 900 appels par jour), celle-ci devrait réviser, préalablement à la généralisation de l'interconnexion, son étude de volumétrie afin de prendre en compte notamment les résultats de l'expérimentation, l'évolution annuelle des appels et la situation particulière de la préfecture de région d'Ile-de-France, préfecture de Paris eu égard au volume plus conséquent des appels téléphoniques qu'elle traite. En effet, le flux des appels téléphoniques générés par l'interconnexion de toutes les préfectures au « 3939 », associé à la progression annuelle du nombre d'appels directs (+11 % en 2012), pourraient représenter un volume d'appels supérieur au seuil maximal de 12 000 appels/jours fixé par le marché. Dans ce cas, le dépassement des plafonds d'appels serait de nature à constituer une cause de modification du marché pouvant être réalisée par avenant à moins qu'elle ne constitue une modification substantielle de l'économie du marché. Dans tous les cas, la modification du marché de prestations téléphoniques devrait être l'occasion pour la DILA de réviser les modalités de financement de la prestation du marché.

²³ L'Ain, la Haute-Garonne, la Loire, les Hautes-Pyrénées, le Rhône, la Sarthe et le Territoire de Belfort.

Il y a lieu de s'interroger sur la nécessaire gratuité du service rendu par le « 3939 » pour les usagers. Il convient de rappeler que si l'indice de gratuité est régulièrement utilisé par la jurisprudence administrative pour apprécier la qualification ou la légalité de service public, en revanche celle-ci considère qu'aucun principe général du droit n'impose la gratuité des services publics (CE, 10 juillet 1996, Société direct mail promotion – annexe 5). La gratuité n'a pas non plus été reconnue comme principe de valeur constitutionnelle. Dès lors, dans un contexte budgétaire marqué par une augmentation de la pression fiscale, il est préférable de faire supporter les coûts des services publics par leurs utilisateurs plutôt que par le contribuable.

Actuellement, le coût de la communication pour un usager, à partir d'un poste fixe, pour la tranche de numéros de type « 3939 » est de 7,2 centimes forfaitaire puis 2,8 centimes par minute (soit, en raison du caractère dégressif du coût forfaitaire un peu moins de 6 centimes la minute pour un appel de trois minutes). Pour mémoire, l'appel du renseignement 118 218 est facturé 1,124 € l'appel à partir d'un poste fixe et permet de couvrir le coût de la prestation.

En revanche, pour les téléphones mobiles, il n'existe pas de montant unifié. Il en résulte donc une très forte hétérogénéité des coûts selon les opérateurs. Mais, selon la DILA, en 2016, un tarif de communication dit « banalisé », identique pour tous les terminaux (smartphones, portables, tablettes, fixes, box...), doit être mis en place.

Dans le cadre de cette nécessaire réflexion, il convient d'ores et déjà d'inciter la DILA à facturer dans le prix de la communication le coût partiel ou total du service de renseignement. Dans le cadre du marché actuel, il reviendrait à la DILA d'utiliser l'augmentation du coût de l'appel pour rémunérer le prestataire du « niveau 1 ». Mais, à terme, il serait souhaitable de recourir au régime de la délégation de service public pour permettre au prestataire de se rémunérer sur le résultat d'exploitation et donc sur les usagers.

Recommandation n°11 :

Réévaluation par la DILA, à l'aune des données de l'expérimentation, du volume d'appels générés par la connexion de toutes les préfectures au 3939.

2.2.3.2.2 Les effectifs actuels de la section « intérieur » du CAI pourraient traiter d'ores et déjà un accroissement du nombre d'appels générés par l'interconnexion au « 3939 » de préfectures supplémentaires.

La DILA estime qu'un agent (ETPT) affecté au CAI, en travaillant en ligne durant 4h30 par jour, peut traiter 945 appels par mois. Sur cette base, les 13 ETPT théoriques de la section « intérieur » peuvent traiter 147 420 appels annuels.

Au titre de 2012, la DILA a enregistré 74 622 appels transférés du niveau 1 au niveau 2 « secteur intérieur ». Par conséquent, les 10 ETPT actuellement mis à disposition par le ministère de l'intérieur sont suffisants pour traiter le volume actuel.

Les appels des particuliers sont au nombre de 48 724. Ils représentent un volume de 4 060 appels mensuels et nécessitent, pour être traité, un effectif de seulement 4 ETPT.

Nombre d'appels traités au niveau 2

Niveau 2	Particuliers	14 préfectures expérimentatrices
Nombre d'appel reçus en 2012	48 724	25 898
Moyenne mensuelle des appels reçus	4 060	2 158
Nombre moyen d'appel mensuel par préfecture		154

Source : DILA.

Dans le cadre d'une généralisation de l'interconnexion au « 3939 », la DILA a estimé que le nombre annuel d'appels supplémentaires serait en 2014 de 85 012. Dans cette hypothèse, il suffirait seulement de renforcer l'effectif théorique du CAI de 2 ETPT pour répondre aux 159 622 appels.

La mission estime cependant, sur la base du nombre d'appels enregistrés en 2012 émanant des 14 préfectures, que le volume mensuel des communications téléphoniques transférées par 96 préfectures pourrait s'élever à 14 799 appels (154 appels * 96 départements). Il faudrait donc pour assurer le traitement de toutes ces questions téléphoniques un effectif de 16 ETPT en sus des 4 nécessaires au traitement des appels reçus hors préfectures. Soit 20 ETPT, ce qui est inférieur aux 22 EPTP exigés actuellement par la DILA (13 théoriques + 9 supplémentaires inhérents à la généralisation de l'interconnexion).

Mais la détermination du nombre d'ETPT nécessaire pourrait s'opérer également en retenant un volume accru d'activité horaire du personnel. Ainsi, en augmentant le nombre d'heures travaillées en ligne de 4h30 à 5h00 le besoin n'est plus que de 18 ETPT, et il tombe à 16 ETPT pour 5h30 de travail en ligne.

Nombre d'ETPT nécessaire au « niveau 2 » pour traiter l'accroissement du nombre de sollicitations téléphoniques

	Le nombre d'ETPT nécessaire (en fonction du volume horaire hebdomadaire de travail) pour traiter les appels .		
	4h30 (soit 945 dossiers mensuels)	5h00 (soit 1 050 dossiers mensuels)	5h30 (soit 1 155 dossiers mensuels)
6 219 appels mensuels hors préfectures	4,3	3,9	3,5
14 799 appels mensuels provenant des 96 préfectures	15,7	14,1	12,8
Total d'ETPT nécessaire	20,0	18,0	16,3

Source : DILA.

Le ministère de l'intérieur ne devrait fournir, en contre-partie de la connexion de toutes les préfectures au « 3939 », que 3 agents supplémentaires au CAI de Metz par rapport aux 13 ETPT prévus dans le cadre actuel.

Recommandation n°12 :

Les effectifs totaux affectés par le ministère de l'intérieur au CAI ne sauraient être supérieurs à 20 ETPT.

A l'aune d'un nouveau chiffrage du volume d'appels reçus par le niveau 2 en cas de raccordement de toutes les préfectures au « 3939 » et d'une réorganisation du temps de travail du personnel du CAI de Metz, les effectifs de sa section « intérieur » pourraient être limités à 16 ETPT.

CONCLUSION

L'accueil téléphonique en préfecture qui connaît actuellement des faiblesses qui se caractérisent par un taux d'appels perdus de 7,5% et d'un taux de décroché avant la 5^{ème} sonnerie de 81,9 %, pourrait d'ores et déjà être amélioré :

- en formant le personnel du standard et administratif à la fonction « accueil du public ;
- en encadrant le recours au serveur vocal interactif (limiter le nombre de services offerts à l'utilisateur en fonction des questions les plus fréquentes, toujours permettre à l'utilisateur d'accéder à un agent du standard) ;
- en recourant plus largement au service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART) ;
- en limitant le recours aux numéros d'appels directs.

Mais l'accueil téléphonique en préfecture pourrait également être substantiellement amélioré par l'interconnexion des préfectures aux services de renseignements téléphonique « 3939 ». Le bilan de l'expérimentation par 14 préfectures de cette interconnexion est très positif. Il a permis de montrer que les « usagers téléphoniques » pouvaient obtenir désormais des réponses à leurs demandes d'informations générales par le truchement de la plateforme « 3939 ». Il conviendrait dès lors, pour les préfectures qui le souhaitent, de généraliser leur raccordement à cette plateforme. Cependant, la solution qui consisterait à remplacer le « 3939 » par un système propre au ministère de l'intérieur ne saurait être retenue en raison de son coût et de sa moindre efficacité.

Toutefois, les contreparties (1,3 million d'euros pour le financement du « niveau 1 » et le renforcement des effectifs du « niveau 2 » de 9 ETPT) exigées actuellement par la DILA pour généraliser l'interconnexion de toutes les préfectures sont excessives.

La mission estime donc nécessaire de renégocier avec la DILA ces contreparties financières.

Tout d'abord, le ministère ne saurait supporter plus du tiers du coût des appels transférés par les préfectures à la plateforme « 3939 », soit au cas d'espèce 430 000 €, les deux autres tiers devant être pris en charge respectivement par l'utilisateur et la DILA.

D'autre part, un renfort de 3 EPTP pour le « niveau 2 » suffirait pour répondre à l'accroissement des appels générés par la généralisation de l'interconnexion des préfectures au « 3939 ».

ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE**
- ANNEXE 3 : LES PRINCIPAUX INDICATEURS DES 64 DEPARTEMENTS AYANT REPONDU AU QUESTIONNAIRE**
- ANNEXE 4 : LISTES DES 14 PREFECTURES EXPERIMENTANT L'INTERCONNEXION AVEC LE « 3939 »**
- ANNEXE 5 : ARRET DU CONSEIL D'ETAT DU 10 JUILLET 1996 « SOCIETE DIRECT MAIL PROMOTION »**
- ANNEXE 6 : DONNEES STATISTIQUES DE LA DILA**
- ANNEXE 7 : LISTES DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION**

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Directeur de Cabinet

Paris, le 25 JAN. 2013

Réf. : 12-001878-1/

NOTE

à

Monsieur le Chef de l'inspection générale de l'administration

OBJET : Audit de la fonction « accueil téléphonique » en préfecture
et de l'interconnexion au « 39-39 »

La modernisation de l'action publique (MAP) prévoit de donner une nouvelle impulsion à la qualité de l'accueil des usagers, notamment téléphonique, qui est l'un des quatre grands axes d'effort interministériel qui sera au cœur du 2ème CIMAP (mars 2013).

Or, si le réseau des préfectures est en tête du baromètre interministériel sur la qualité des services locaux, l'accueil téléphonique est un domaine où les résultats sont fragiles. Les efforts menés en ce domaine doivent donc être poursuivis.

Afin de mesurer les pistes d'amélioration encore possibles en terme d'accueil téléphonique sur l'ensemble du réseau, une étude semble nécessaire. En effet, les mutualisations à géométrie variable des standards téléphoniques, leur inclusion au sein des SIDSIC, les nombreuses initiatives locales fusionnant les services d'accueil téléphonique et physique font que la fonction "accueil téléphonique" est organisée de manière hétérogène, dans un contexte de réduction durable des effectifs.

Parallèlement, la direction de l'information légale et administrative (DILA) du SGG avec laquelle nous avons une convention, nous demande de lui notifier notre choix de généraliser ou de mettre fin à l'interconnexion au « 39-39 ».

Pour mémoire, le « 39-39 » est un service d'information administrative généraliste par téléphone, opéré par les services du Premier ministre. Il fonctionne selon deux niveaux de réponse : le niveau 1, assuré par un prestataire privé utilisant deux plateformes téléphoniques et le niveau 2, armé par des agents publics principalement regroupés au centre d'appels interministériel (CAI) de METZ. Quatorze préfectures sont actuellement connectées, à titre expérimental, au 39-39.

La DILA a identifié depuis le début de l'année 2012 une croissance non prévue et significative des volumes d'appels interconnectés pour le périmètre « intérieur », ce qui l'a conduit à effectuer des recrutements supplémentaires. Cette tendance étant appelée à se poursuivre et ayant un coût, elle souhaite connaître désormais les intentions du ministère de l'intérieur quant au devenir de cette expérimentation (statu quo, extension ou abandon).

Je souhaite donc que l'inspection générale de l'administration réalise un audit de la « fonction accueil téléphonique » avec un double objet :

- Faire un bilan du rapport coût/efficacité de l'interconnexion au 3939 pour le ministère de l'intérieur, en considérant tant la situation des préfectures interconnectées que l'apport des moyens mis à la disposition du CAI de METZ.


L'audit devra chercher à évaluer les gains induits globalement par ce dispositif, qu'il s'agisse de l'impact sur l'allègement de la charge des standards des préfectures, de l'amélioration de la qualité et de l'uniformité de la réponse faite aux usagers, ou des gains d'efficacité éventuels pour la fonction « accueil téléphonique ». L'étude devra formuler des propositions quant aux suites à donner à cette expérimentation : statu quo, extension à toutes les préfectures ou au contraire fin de l'interconnexion.

- Mener un audit de l'accueil téléphonique en préfecture, incluant l'expérimentation en cours du « kit d'amélioration de l'accueil téléphonique », développé avec la DIMAP. Cet audit général devra proposer une stratégie d'amélioration globale en cohérence avec les recommandations du premier volet de la mission.

Vos conclusions devront permettre d'apprécier la faisabilité technique, les délais de mise en œuvre, les impacts attendus en guise d'organisation ainsi que les conséquences humaines et financières de chacune des hypothèses.

Compte tenu de la nécessité de ne pas retarder la prise de décision au-delà du premier semestre de l'année 2013 et afin de lier cette action aux travaux de la modernisation de l'action publique, je vous demande de me rendre votre rapport pour la fin du mois de mars.

Vous pourrez vous appuyer, dans le cadre de cette mission, sur les services du secrétariat général (DMAT, DSIC et DRH).



Thierry LATASTE

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE

AUDIT - ACCUEIL TELEPHONIQUE EN PREFECTURE			
Préfecture de : numéro de département : Formulaire à renvoyer dûment complété à : pascal.mathieu@interieur.gouv.fr Cocher les cases accompagnées d'un * si la réponse à la question est OUI . Pour certaines questions plusieurs cases peuvent être cochées	<div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 100%;"></div> <div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 100%;"></div>		
1- Enquête sur l'accueil téléphonique en préfecture.			
1-1 : Décrivez l'organisation de l'accueil téléphonique de votre préfecture			
a- Les appels sont reçus par un standard qui y répond ou les transferts vers les services			*
b- La préfecture dispose d'un serveur vocal interactif (SVI)			*
si oui préciser les choix proposés par le SVI			
et les jours et horaires de fonctionnement du SIV			
	jours	h	
c- Certains services de la préfecture disposent de numéros d'appels dédiés			*
d- Un service d'accueil et de renseignement téléphonique (SART) existe pour			*
- les services chargés du séjours des étrangers			*
- les cartes grises			*
- les passeports et les cartes nationales d'identité			*
- autres (à préciser)			*
e- Autre (à préciser)			
1-2 Le standard est-il mutualisé ?			
Si oui préciser avec qui :			
a- Les standards des sous-préfectures			*
b- Les standards des autres préfectures de la région			*
c- Le standard du conseil général			*
d- Les standards des autres services déconcentrés de l'Etat			*
si oui préciser lesquels :			
e- Autres			
1-3 Les effectifs affectés à l'accueil téléphonique.			
a- Nombre de personnes affectées au standard		en ETP	
dont cat A		dont cat B	
dont cat C		dont cat C	
b- Nombre de personnes présentes en moyen au standard :			
le jour		la nuit	
c- Nombre de personnes affectées au SART		en ETP	
dont cat A		dont cat B	
dont cat C		dont cat C	
1-4 Les horaires de l'accueil téléphonique			
a- Horaires du standard (début - fin)		du SART début-fin	
b- Nombre de jours ouvrés du SART par semaine	jours	d'heures par jour	h
c- Nombre de jours annuels moyen de formation par agents			jours
1-5 Le volume des appels			
a- Nombre total d'appels reçus par la préfecture en 2012			
- Reçus par le SVI		- Reçus (ou traités) par le standard	
- Traités par le SART		- Taux d'appels perdus	%
b- Nombre total des appels reçus par la préfecture en 2013 (1er trimestre)			
c- Taux de décroché en moins de 5 sonneries			%
d- Durée moyenne d'un appel au standard en minute	mn	au SART	mn
1-6 La qualité du renseignement			
a- La préfecture délivre des informations téléphoniques afférentes :			
- à des renseignements généraux			*
- à des dossiers personnels			*
- autres (à préciser)			

b- Pour répondre aux demandes d'informations générales la préfecture propose de saisir directement

- Le site internet de la préfecture *

- Le site service public *

- Autres (à préciser)

- Le 3939 *

- Les services de la préfecture *

1-7 La préfecture est-elle interconnectée, à titre expérimental, au service de renseignement administratif "3939 Allo service public" ? *

- Si la réponse est non, souhaiteriez-vous bénéficier de l'interconnexion au "3939" et pourquoi ?

- Si la réponse est oui, veuillez répondre aux questions de la partie 2 "Enquête de satisfaction sur le recours au 3939".

2- Enquête de satisfaction sur le recours, par les préfectures, à l'interconnexion "3939"

2-1 Comment les usagers, qui saisissent téléphoniquement la préfecture, peuvent-ils être mis en relation avec le service de renseignement administratif "3939".

a- Directement via le serveur vocal interactif (SVI). *

b- Après une conversation avec le standard de la préfecture. *

c- Après une conversation avec le service d'accueil et de renseignement téléphonique. *

d- Autres (préciser)

2-2 : Dans le cadre d'une mutualisation des standards, les usagers téléphoniques provenant d'autres préfectures peuvent-ils être interconnectés avec le 3939 ? *

2-3 Volume du nombre d'appels téléphoniques transférés au 3939

a- Nombre moyen d'usagers transférés vers le 3939 par mois

b- En pourcentage du nombre moyen d'appel reçus en un mois %

2-4 Appréciation globale de l'interconnexion au 3939

Très favorable	Favorable	Insatisfaisant	Très insatisfaisant
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

*

2-5 L'interconnexion au 3939 constitue-t-elle un aspect positif pour

a- Le standard de la préfecture *

si oui préciser

- en terme de charge de travail :

- en terme d'économie d'ETP :

- autres

-

b- Les services de la préfecture *

si oui préciser

- en terme de charge de travail :

- en terme d'économie d'ETP :

- autres

-

c- Les usagers *

si oui préciser

- en terme de rapidité de réponses :

- en terme de traitement des appels perdus

- autres

2-6 Avez-vous identifié des faiblesses quant au fonctionnement du renseignement téléphonique 3939 ? *

Si oui préciser

ANNEXE 3 :
LES PRINCIPAUX INDICATEURS DES 64 DEPARTEMENTS
AYANT REPONDU AU QUESTIONNAIRE

Organisation de l'accueil téléphonique en préfecture											
Pourcentage de préfectures disposant d'un SVI								78 %			
Pourcentage de préfecture dont certains services disposent d'un numéro d'appel direct								69 %			
Pourcentage de préfecture disposant d'un SART								39 %			
Pourcentage de SART chargé de répondre aux questions afférentes aux séjours des étrangers								18 %			
Pourcentage de SART chargé de répondre aux questions afférentes aux cartes grises								30 %			
Pourcentage de SART chargé de répondre aux questions afférentes aux passeports et CNI								18 %			
Pourcentage de SART chargé de répondre aux questions afférentes aux permis de conduire								23 %			
Effectifs des services chargés de l'accueil téléphonique											
Nombre moyen de personnes affectés au standard (en ETPT)								5,48			
Nombre moyen de personnes affectés au SART (en ETPT)								0,87			
Volume des appels											
Nombre moyen d'appels reçus par une préfecture en 2012								290 783			
Pourcentage d'appels reçus par le standard								31 %			
Pourcentage d'appels reçus par le SART								3 %			
Pourcentage d'appels reçus par le SVI								14 %			
Durée des appels											
Durée moyenne d'une communication au standard								01:29			
Durée moyenne d'une communication au SART								03:16			
Les indicateurs de l'accueil téléphonique											
Taux d'appels perdus								7,54%			
Taux de décroché en moins de 5 sonneries								81,91 %			
Bilan de l'expérimentation de la connexion au 3939 (réponse de 7 préfectures)											
Modalité de transfert des appels vers le 3939											
Via le SVI	1	Après conversation avec le standard			7	Après une conversation avec le SART			1		
Nombre moyen d'utilisateurs transférés mensuellement vers le 3939 par préfecture								1 738			
Pourcentage des appels transférés sur l'ensemble appels entrants								10,5 %			
Appréciations de l'interconnexion au 3939 par les préfectures											
Très favorable	4	favorable			2	insatisfaisant			1	Très insatisfaisant	0

ANNEXE 4 :
LISTES DES 14 PREFECTURES EXPERIMENTANT L'INTERCONNEXION AVEC LE « 3939 ».

numéros	Noms du département
01	Ain
25	Doubs
31	Haute-Garonne
34	Hérault
38	Isère
42	Loire
50	Marne
57	Moselle
65	Hautes-Pyrénées
67	Bas-Rhin
68	Haut-Rhin
69	Rhône
72	Sarthe
90	Territoire de Belfort

ANNEXE 5 :
ARRET DU CONSEIL D'ETAT DU 10 JUILLET 1996

Le : 10/07/1996

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N°168702 168734 169631 169951

Publié au recueil Lebon

ASSEMBLEE

M. Denoix-de-Saint-Marc, président
Mme Bechtel, rapporteur
Mme Denis-Linton, commissaire du gouvernement

SCP Rouvière, Boutet, Avocat, avocat(s)

lecture du mercredi 10 juillet 1996

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu 1°, sous le numéro 168 702, la requête et le mémoire enregistrés, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 14 avril 1995, présentés par la société "Direct Mail Promotion" D.M.P.), dont le siège social est ..., représentée par son président directeur général en exercice domicilié audit siège ; la société D.M.P. demande que le Conseil d'Etat :

1° annule le décret n°95-171 du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.) ;

2° condamne l'Etat à lui verser sur le fondement de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 la somme de 15 000 F ;

Vu 2°, sous le numéro 168 734, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés comme ci-dessus les 18 avril 1995 et 8 août 1995, présentés pour la société Centre d'études de gestion de documentation d'informatique et de marketing (C.E.G.E.D.I.M.), dont le siège est ..., représentée par son président-directeur général domicilié audit siège ; la C.E.G.E.D.I.M. demande que le Conseil d'Etat :

1° annule le décret n°95-171 du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.) ;

2° condamne l'Etat, sur le fondement de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991, à lui verser la somme de 30 000 F ;

Vu 3°, sous le numéro 169 631, la requête et le mémoire enregistrés comme ci-dessus le 22 mai 1995, présentés pour la société Direct Mail Promotion (D.M.P.), dont le siège est ..., représentée par son président-directeur général en exercice ; la société D.M.P. demande que le Conseil d'Etat :

1° annule l'arrêté en date du 21 mars 1995 du ministre de l'économie relatif aux conditions de tarification s'appliquant à la diffusion de données du système national d'identification du répertoire des entreprises et de leurs établissements ;

2° condamne l'Etat à verser à la société D.M.P. la somme de 15 000 F au titre de l'article 75-1 de la loi du 10

juillet 1991 Vu 4°, sous le numéro 169 951, la requête et le mémoire enregistrés, comme ci-dessus le 16 juin 1995, présentés par la société Centre d'études de gestion de documentation d'informatique et de marketing (C.E.G.E.D.I.M.) ayant son siège social ..., représentée par son président-directeur général en exercice ; la société C.E.G.E.D.I.M. demande que le Conseil d'Etat :

1° annule l'arrêté du 21 mars 1995 du ministre de l'économie et des finances relatif aux conditions de tarification s'appliquant à la diffusion des données du système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements ;

2° condamne l'Etat sur le fondement de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 à lui verser la somme de 30 000 F ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de la propriété intellectuelle ;

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et notamment ses articles 5, 17 et 19 ;

Vu le décret n°73-314 du 14 mars 1973 portant création d'un système national d'identification et d'un répertoire des entreprises et de leurs établissements ;

Vu l'ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n°53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n°87 -1127 du 31 décembre 1987 ;

Vu la loi du 10 juillet 1991 et notamment son article 75-I ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de Mme Bechtel, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Rouvière, Boutet, avocat du Centre d'études de gestion de documentation d'informatique et de marketing (C.E.G.E.D.I.M.),

- les conclusions de Mme Denis-Linton, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes susvisées ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la légalité du décret du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'INSEE :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : "La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle a été instituée par décret en Conseil d'Etat pris sur rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. - Le produit des ... rémunérations pour services rendus ... et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année" ;

Considérant, d'une part, que le décret attaqué, pris en Conseil d'Etat, qui fixe dans son article 1er le principe d'une rémunération de la fourniture par l'INSEE à des particuliers ou à des organismes privés ou publics autres que l'Etat de certaines prestations qu'il énumère a pu, sans violer les dispositions précitées de l'ordonnance du 2 janvier 1959, renvoyer à un arrêté du ministre des finances le soin de fixer les tarifs applicables à ladite rémunération ; que, d'autre part, le fait que la loi de finances pour 1995 n'aurait pas prévu ni évalué le produit de cette rémunération comme le prescrit le deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est, en tout état de cause, sans influence sur la légalité du décret attaqué ; qu'enfin la circonstance que le produit des prestations de l'INSEE serait reversé au budget général, en vertu d'ailleurs du principe de non-affectation des recettes énoncé à l'article 17 de l'ordonnance, ne saurait faire regarder cette ressource de l'Etat comme une imposition, que seule la loi aurait pu instituer ;

Considérant, en second lieu, qu'aucune disposition de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés n'imposait la consultation de la commission nationale de l'informatique et des libertés avant l'édiction du décret attaqué ; que l'article 35 de la même loi, qui a pour objet d'organiser l'accès des personnes physiques aux traitements portant sur des informations nominatives les concernant, ne saurait, eu égard aux dispositions du décret attaqué, être utilement invoqué par les requérantes ;

Considérant, en troisième lieu, que si ce décret a été pris sur le seul rapport du ministre chargé des finances, la circonstance qu'il abroge dans son article 3 une disposition figurant au décret du 14 mars 1973 n'imposait nullement que fussent consultés ou que fissent rapport les ministres ayant fait rapport pour ce dernier texte ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'en prévoyant que peut donner lieu à rémunération la fourniture de certaines prestations, le décret attaqué n'a pas violé le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que les services rendus par l'INSEE énumérés à l'article 1er du décret attaqué fassent l'objet d'une rémunération ; que le moyen tiré de la violation d'un "principe de gratuité du service public administratif" ne peut en tout état de cause être rejeté ; que les requérants ne peuvent davantage invoquer utilement les dispositions de la loi susvisée du 17 juillet 1978 qui s'appliquent à l'accès des personnes aux documents administratifs en vue de favoriser la transparence de l'administration et ne concernent pas la commercialisation des données que celle-ci élabore ;

Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Direct Mail Promotion et la société CEGEDIM ne sont pas fondées à soutenir que le décret attaqué serait illégal et à en demander l'annulation ;

Sur la légalité de l'arrêté du 21 mars 1995 du ministre de l'économie relatif aux conditions de tarification s'appliquant à la diffusion des données du système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements (SIRENE) :

En ce qui concerne la légalité externe :

Considérant que le décret ayant pu, comme il a été dit ci-dessus, légalement déléguer au ministre chargé de l'économie le soin de fixer les tarifs des redevances dues au titre des prestations qu'il énumère, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté attaqué aurait été pris par une autorité incompétente ;

En ce qui concerne la légalité interne :

Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le décret du 17 février 1995 a pu légalement autoriser la rémunération des services rendus par l'INSEE et, entre autres, de la communication de données extraites de fichiers qu'il détient et de la cession de droits de production ou de diffusion de ces données ; que si les requérants font valoir que la rémunération litigieuse a pour objet et pour effet de procurer à la personne publique titulaire des données un bénéfice excessif, le profit financier résultant éventuellement, pour l'Etat, de ladite rémunération doit être apprécié au regard de l'ensemble des règles législatives régissant tant les services rendus que l'exercice éventuel de droits privatifs venant s'ajouter au coût des services ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne font obstacle à ce qu'une rémunération perçue à l'occasion de la communication par l'Etat à des tiers de données publiques en vue de leur commercialisation puisse être assortie, au titre des produits prévus à l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, de la perception de droits privatifs fixés par contrat et relevant de la propriété intellectuelle, à la condition que cette communication puisse être regardée, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une oeuvre de l'esprit ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le répertoire "SIRENE", créé et exploité par l'INSEE, direction du ministère de l'économie et des finances, en application du décret susvisé du 14 mars 1973, constitue non une simple collection de données mais un ensemble organisé et structuré d'informations relatives à l'identité et à l'activité des entreprises ; qu'en outre l'INSEE ajoute aux données brutes qui lui sont fournies par les entreprises des informations qu'il élabore, relatives notamment au chiffre d'affaires, au taux d'exportation et à l'implantation géographique de ces entreprises ; que l'ensemble ainsi susceptible d'être cédé par l'INSEE aux sociétés requérantes en vue de sa rediffusion par celles-ci, constitue une base de données qui doit être regardée comme une oeuvre collective pouvant légalement inclure des droits relevant de la propriété intellectuelle au profit de l'INSEE, donc de l'Etat ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué a pu légalement, dans son article 6, soumettre, sans violer le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à une autorisation préalable de l'INSEE ainsi qu'à la signature d'une convention particulière, la rediffusion des informations du répertoire SIRENE ; que la licence de rediffusion instituée par cet article ne méconnaît pas davantage le principe d'égalité devant les charges publiques, les entreprises ayant vocation à rediffuser les informations tirées du répertoire SIRENE se trouvant en tout état de cause dans une situation différente des tiers demandant l'accès initial à ce répertoire ; qu'enfin l'article 8 de l'arrêté, qui reconnaît au bénéfice de l'INSEE des "droits privatifs" "sur les produits informationnels tirés du répertoire SIRENE ainsi que sur les supports d'enregistrement qu'il utilise", et qui soumet, au titre de ces droits privatifs, les bénéficiaires d'une licence de rediffusion à l'obligation d'acquitter à l'INSEE une redevance de rediffusion, dont le montant est fixé à l'article 15 de l'arrêté et qui doit donner lieu à la signature d'un contrat, ne méconnaît aucune disposition du code de la propriété intellectuelle ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en fixant comme il l'a fait le coût de l'abonnement initial et des mises à jour pour l'accès au répertoire "SIRENE", et en précisant le montant de la redevance qui sera contractuellement due par les bénéficiaires de la licence de rediffusion prévue par l'article 8 de l'arrêté attaqué, le ministre de l'économie ait fixé des tarifs dont le montant serait manifestement disproportionné par rapport au coût des services ainsi rendus par l'INSEE ;

Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Sur l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, soit condamné à verser aux sociétés requérantes les sommes qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Article 1er : Les requêtes susvisées sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Direct Mail Promotion, à la société Centre d'études de gestion de documentations d'informatique et de marketing, au ministre de l'économie et des finances et au Premier ministre.

ANNEXE 6 :
DONNEES STATISTIQUES DE LA DILA

SUIVI DES STATISTIQUES PREFECTURES

	Par année	Commentaires/explications	2011	2012
Appels traités au N1=le TC a mobilisé une fiche, que ce soit une fiche "escalade" ou une fiche "réponse". L'appel est considéré comme traité dans les deux cas.	Appels (toutes provenances) traités au N1	Appels traités par le N1 en provenance du 3939 des préfectures interconnectées (toutes provenances)	137 953	211 969
	dont appels traités au N1 uniquement pour les préfectures interconnectées via le numéro noir	Appels traités par le N1 en provenance du numéro des préfectures interconnectées	64 073	154 248
Transfert d'appel du N1 vers le N2 secteur Intérieur	Appels (toutes provenances) transférés par le N1 vers le N2 secteur Intérieur	Montre l'impact des transferts en provenance du 3939 "tout venant"	51 993	74 622
	dont transférés au N2 provenant uniquement des préfectures interconnectées via le numéro noir	Montre l'impact maîtrisé des escalades sur le niveau 2, car au N1 le flux est mieux qualifié	12 109	25 898
Appels traités au N2 secteur Intérieur	Appels traités par le N2 secteur Intérieur (tout venant)	impact plus important sur le N2 lorsque les appels proviennent du canal non dédié	44 225	61 583

Données DILA communiquées lors de la réunion du 21 mars 2013 avec la mission IGA

ANNEXE 7 :
LISTES DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION.

Premier ministre - Direction de l'information légale et administrative (DILA)	
Prénoms et noms	Fonctions
Xavier PATIER	Directeur
Philippe COSNARD	Sous-directeur « publics et produits »
Bernard ROBERT	Responsable du département de l'information de l'administration multicanal
Helena ALVES	Responsable de la Mission information régalienn, administration et économique (MIRAE)
Marc MISSUD	Responsable 3939
Ministère de l'intérieur - Secrétariat général - Direction de la modernisation et de l'action territoriale	
Prénoms et noms	Fonctions
Julien CHARLES	Sous directeur de l'administration territoriale
Frédéric CASENAVE	Chargé de mission
Préfecture du Rhône	
Prénoms et noms	Fonctions
Isabelle DAVID	Secrétaire générale
Cécile DINDAR	Secrétaire générale adjointe
Cécile MEYRAND	Contrôleur de gestion régional
Anne-Marie GAUSSE	Responsable qualité
Préfecture de Moselle	
Prénoms et noms	Fonctions
Olivier DU CRAY	Secrétaire général
Didier LUDMANN	Chef du service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
Lydie LEONI	Directrice des services de l'immigration et de l'intégration

Préfecture du Bas-Rhin	
Prénoms et noms	Fonctions
Christian RIGUET	Secrétaire général
Jean-François GODART	Contrôleur de gestion régional-responsable qualité
Thierry BRIDE	Chef du service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
Danielle CAYOTTE	Chef du pôle de gestion des systèmes d'information et de communication – exploitation du standard
Mireille GUILHOT	Stagiaire ENA
Centre d'appels interministériel de Metz	
Prénoms et noms	Fonctions
Bruno VALDEVIT	Directeur du CAI
Anne ROUSSILLON	Directrice adjointe du CAI et coordonatrice du secteur intérieur