

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'organisation de l'information administrative dans les services du Premier ministre

Etabli par

Olivier CAZENAVE
Directeur
de la Documentation française

Didier BRUNAUX
Secrétaire général des centres interministériels
de renseignement administratif

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Au cours de sa conférence de presse du 27 octobre dernier, le Premier ministre a demandé que « *d'ici l'été les principales procédures et les grands services relevant de l'Etat aient fait l'objet d'une analyse approfondie* », et souhaité « *que l'ensemble des services relevant de Matignon soient audités* ».

Ce travail d'ampleur qui ne peut être réalisé en deux mois, prendra la forme de rapports successifs présentés au fur et à mesure des vagues bimensuelles d'audit.

Le premier de ces rapports portant sur l'organisation de l'information administrative dans les services du Premier ministre est présenté ci-après.

RAPPORT

relatif à

**L'ORGANISATION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE
DANS LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE**

Décembre 2005

Trois organismes relevant du Premier ministre assurent actuellement une mission d'information administrative. La direction de la documentation française exploite le site service-public.fr dédié à l'information par le réseau Internet. Les centres interministériels de renseignement administratif (CIRA) assurent, pour leur part, sous l'autorité d'un secrétaire général, un service d'information téléphonique de deuxième niveau, le premier niveau étant confié à une prestataire placée sous le contrôle d'une mission temporaire créée à cet effet. On peut y ajouter l'activité d'une cellule qui, utilisant les ressources fournies par divers services, se consacre à la réponse aux questions posées par les internautes.

ETAT DES LIEUX ET CONTEXTE

I - L'organisation actuelle de la fonction

1. La Documentation française et service-public.fr

La Documentation française (DF) est notamment chargée de rassembler, en vue de la mettre à la disposition des administrations et du public, une documentation générale sur l'information administrative et de promouvoir des études de documentation informatisée, ainsi que de créer, dans les domaines de sa compétence, des banques de données.

Dans ce cadre, la Documentation française a été amenée à développer, en tant qu'opérateur et intermédiaire de l'information administrative sur Internet, le site service-public.fr, portail de l'administration française, afin d'informer, orienter et documenter de façon pratique l'utilisateur de l'administration, particulier et professionnel.

La Documentation française assure la gestion administrative et technique de ce site. Elle utilise à cette fin des bases de données documentaires qui sont alimentées par l'outil COPERIA dont elle assure la maîtrise fonctionnelle et technique : la base « vos droits et démarches » et la base des services publics locaux.

Le site a reçu, en 2004, 26,4 millions de visites et 195,3 millions de ses pages ont été vues. Il contient 2 000 formulaires en ligne et 280 téléservices. Les utilisateurs s'en sont déclarés satisfaits à 96 % et le placent en tête des sites publics visités (enquêtes réalisées en décembre 2003 et en mars 2005).

25 personnes sont chargées de la gestion de ce site et des bases de données qu'il diffuse.

2. Les CIRA et l'information administrative experte par téléphone

Les neuf CIRA (Bordeaux, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes et Toulouse) sont placés sous l'autorité du Premier ministre et rattachés pour leur gestion au secrétariat général du Gouvernement par l'intermédiaire d'un secrétaire général. Le personnel des CIRA, composé d'experts, est pour l'essentiel mis à disposition des services du Premier ministre par les ministères.

Les missions des CIRA consistent notamment à faciliter l'accès des usagers à la connaissance de leurs droits et obligations ; à cet effet, ils fournissent par téléphone toutes informations administratives et tous renseignements de nature à leur faciliter l'accomplissement des formalités et démarches d'ordre administratif.

Les informateurs des CIRA sont les experts de leur domaine et n'utilisent pas d'informations structurées et ordonnées de manière systématique. Ils recourent à la documentation de leurs administrations d'origine.

Ces experts participent dans le même temps à l'alimentation des bases de données diffusées sur le site service-public.fr au moyen de l'outil COPERIA. Ils constituent une base de données de « fiches questions et réponses », issues de leur expérience de renseignement téléphonique, que l'on retrouve dans le guide « vos droits et démarches » en ligne sur le site service-public.fr.

Le secrétariat général des CIRA compte 10 personnes et les neuf centres environ 100 informateurs. Les CIRA ont traité en 2004 1 million 100 mille appels.

Les CIRA sont intégrés au portail du renseignement téléphonique de l'administration accessible par le numéro court 39-39. Ils assurent en deuxième niveau la réponse aux questions dont la complexité nécessite le recours à un expert. Le secrétariat général des CIRA assure la gestion de ce service.

3. Le service 39-39, information administrative par téléphone de premier niveau

Le numéro d'appel 39-39 permet à l'utilisateur d'accéder au service Allo Service Public (ASP 39-39). Le service est externalisé et confié, depuis 2003, à la société Phone marketing. Le marché doit être renouvelé en septembre 2006.

Il est composé au premier niveau (réponse en moins de trois minutes à une question simple) de téléopérateurs qui transfèrent, en tant que de besoin, les questions complexes aux informateurs spécialisés de diverses administrations ou des CIRA.

Les opérateurs de ce service ne sont pas des experts de l'information administrative. Ils ont besoin de bases de données et ont recours à ce titre aux bases élaborées par la Documentation française et les CIRA qui sont adaptées à leur mode de travail spécifique.

Le coût du marché pour 2005, première année complète de fonctionnement du service 39-39, devrait être de 5 millions d'euros.

4. La cellule de réponse aux messages reçus sur le site service-public.fr

Le site service-public.fr comporte une boîte aux lettres électronique qui permet aux internautes de poser des questions administratives générales. Une cellule de réponse a été organisée auprès du secrétariat général des CIRA.

Les agents de cette cellule ne sont pas des experts. Ils répondent, conformément à un protocole spécifique, aux internautes.

La cellule compte 5,5 équivalents temps plein et a répondu en 2004 à 46 000 messages.

II - Diagnostic

1. Les limites de l'organisation actuelle

Le dispositif actuel comprend un système à deux niveaux qui a sa propre logique : un premier niveau, assuré par un prestataire, qui délivre une information de base « standardisée » et un second niveau qui prend en charge les appels complexes. Le système est par essence perfectible car le transfert des appels ne se fait pas toujours selon une parfaite rationalité. Par ailleurs, le second niveau manque de ressources dans certains secteurs (Intérieur et Justice

notamment). En effet, la ressource en informateurs experts est inégalement répartie selon les secteurs. Cette ressource est fonction de la politique de mise à disposition des ministères et des contraintes auxquels ils sont assujettis, et non pas fonction de la forte sollicitation par l'usager de certains secteurs, à l'exception toutefois du secteur travail.

Une évaluation présentée récemment (société Acticall, septembre 2005) pour l'ensemble du dispositif « ASP 39 39 » met en évidence que 25% seulement des appels des usagers reçoivent une réponse satisfaisante du prestataire alors que les dispositions contractuelles précisent que ce taux doit être de 65%. Ce résultat, d'un appel sur quatre satisfait par le 1er niveau, s'explique par la conjonction de deux phénomènes : d'une part, un taux d'escalade des appels vers le 2ème niveau de près de 60% et, d'autre part, un taux moyen de bonne réponse du 1er niveau d'à peine 60% (avec des disparités importantes selon les secteurs). Ainsi, alors même que la généralisation du « 39 39 » conduit à une augmentation d'appels de 1er niveau, l'usager n'obtient pas toujours satisfaction. Quant à la réponse de 2ème niveau, certains secteurs comme l'Intérieur ne peuvent apporter une réponse qu'à un appel sur deux.

Ces résultats s'expliquent certainement par un grand nombre de facteurs parmi lesquels la jeunesse d'un dispositif dont la création et la généralisation se sont déroulées dans un temps relativement bref. Néanmoins, l'organisation actuelle de l'information administrative orientée vers le renseignement téléphonique a sans doute une part de responsabilité, comme l'indiquait d'ailleurs le cabinet du secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat au printemps 2005 en notant que « la dilution des responsabilités et le manque de pilotage clair génèrent des dysfonctionnements qui pourraient être évités ». Rappelant la complémentarité forte des deux canaux de renseignement administratif et l'utilisation d'une base commune de connaissance, à travers COPERIA, il était souligné que « la communication passe assez mal entre les services qui ne sont pas entrés dans une logique de conduite d'un projet d'ensemble, mais de deux projets devant « cohabiter » : des points de blocage apparaissent sur des sujets de pure intendance et loin d'être insurmontables ».

2. Des attentes croissantes de la part du public

« Nous devons également développer les services administratifs par téléphone, qui sont beaucoup plus simples et plus pratiques pour tout le monde » (Conférence de presse du Premier ministre du 27 octobre 2005.)

Comme l'a rappelé le Premier ministre, l'usage du téléphone pour informer et aider l'usager dans ses relations avec l'administration est loin d'être un canal d'information passé de mode. Un sondage récent (Le Monde du 12 avril 2005) d'Accenture sur la qualité du service rendu aux usagers dans 22 pays rappelait d'ailleurs que le téléphone demeure le canal le plus utilisé par les Français puisqu'ils sont 69% à avoir contacté l'administration par ce moyen sur les 12 derniers mois contre 56% pour le guichet, 47% pour la poste et 23% pour Internet. C'est dire les marges de développement et de progrès qui existent pour ce support, d'autant que le 3ème baromètre BVA/Adèle de mars 2005 indiquait qu'une majorité de Français mettaient en avant les difficultés pour joindre l'administration par téléphone.

La demande des usagers en matière d'information administrative ne peut d'ailleurs que croître avec l'inflation normative et la complexité croissante de la loi. L'examen des

questionnements des usagers lors de leurs appels confirme aussi cette augmentation avec les demandes de renseignements « extra-administratifs », qu'il s'agisse d'information gouvernementale (mesures annoncées mais non encore traduites en textes réglementaires, campagnes de communication comme pour le « permis à un euro »), d'informations d'actualité (exemples du jour férié supplémentaire, du vote par procuration pour le référendum, d'une rumeur), ou d'information de crise (Côte d'Ivoire, crise aviaire). Toutes ces questions sont ainsi régulièrement posées par les usagers qui, eux, n'établissent pas de distinction entre une question de type « droits et démarche » et une question touchant les pouvoirs publics au sens large (la réponse de 1er niveau à ce dernier type de questions devra faire l'objet d'une discussion particulière avec le SIG).

Les projets de l'administration devraient aussi se traduire par une augmentation de la demande des usagers passant par le canal du téléphone. Ainsi, le développement des téléprocédures s'accompagnera d'un support téléphonique pour aider les usagers à remplir leurs formulaires, conduisant à une vraie complémentarité internet/téléphone, la création d'une sorte de « hot line » de l'administration permettant aussi de réduire la fracture numérique dans l'usage d'Internet.

Or, face à une demande de renseignement administratif par téléphone en plein développement, il apparaît que les moyens dont disposent actuellement les CIRA sont notoirement insuffisants. En effet, le taux global de traitement des appels, même s'il est en croissance, avoisine les 63% en 2004, ce qui signifie que plus du tiers des usagers qui rentrent en contact avec les CIRA n'obtiennent finalement pas la réponse à leur question. Pour les questions posées aux informateurs spécialisés, le taux de traitement stagne depuis quelques années à 50%, avec des disparités entre les secteurs il est vrai. Aujourd'hui, les secteurs justice et intérieur connaissent des situations fortement dégradées. Le secteur « intérieur » se trouve même dans une situation paradoxale puisque le nombre d'appels s'est fortement accru alors que l'effectif de ce secteur a récemment diminué.

2. L'intérêt d'une mutualisation des activités

Les CIRA ne disposant pas de moyens suffisants dans certains secteurs fortement sollicités par l'utilisateur (Intérieur et justice notamment), près du tiers des usagers qui rentrent en contact avec eux n'obtiennent pas de réponse à leurs questions au premier appel.

Le secrétariat général des CIRA, qui ne dispose pas de moyens administratifs et techniques nécessaires pour assurer le renouvellement du marché relatif au service 39-39, devra recevoir une assistance spécifique pour y procéder.

Face à ce constat, la complémentarité des activités de la Documentation Française et des CIRA s'est renforcée au cours des dernières années avec la montée en puissance du site service-public.fr et la généralisation du numéro unique d'appel pour les usagers.

L'unification du traitement administratif sous l'égide de la DF présenterait une réelle avancée pour l'utilisateur :

- l'amélioration du pilotage du renseignement administratif devrait avoir des conséquences très positives sur la qualité de la réponse de 1er niveau ;

- la mutualisation du travail de production des contenus entre la DF et les CIRA devrait permettre d'améliorer les procédures et les délais de mise à jour ;

- la réunion dans un même pôle des services d'information sur Internet et par téléphone facilitera la complémentarité entre les services offerts à l'utilisateur.

La mutualisation du travail entre les équipes de la Documentation Française et des CIRA devrait permettre de dégager des gains pour l'administration.

Cette mutualisation reposerait sur

- la constitution d'une seule base de contenus informationnel multicanal, alors qu'il existe aujourd'hui deux bases au sein d'un même outil de production (COPERIA) ;

- la convergence des bases de données locales de la mission « ASP 39-39 » et de service-public.fr, bases actuellement réalisées de façon autonome.

III – Les préconisations

Les mesures suivantes sont proposées.

1. Création d'un pôle unique de l'information administrative des usagers.

Pour pouvoir constituer ce pôle, la première mesure serait de rattacher le secrétariat général des CIRA à la Documentation Française. Cette première étape pourrait être mise en œuvre au printemps 2006, après règlement des aspects budgétaires, sociaux, immobiliers et juridiques. Ce rattachement ne remettrait pas en cause l'organisation des centres eux-mêmes. Cette première étape conduirait, dès le printemps 2006, à la disparition de la mission 39-39.

2. Evolution de l'organisation au sein de la Documentation Française

Dans un second temps, l'organisation de la Documentation française devrait être revue pour mieux prendre en compte l'existence de ce pôle d'information et être capable d'en donner une véritable dimension interministérielle, la Documentation française étant chargée d'en assurer le pilotage.

Les modalités de mise en œuvre de ces orientations sont proposées ci-après.

ORIENTATIONS RELATIVES A LA MISE EN OEUVRE

La présente partie détaille la mise en œuvre envisageable pour les préconisations énoncées ci-dessus.

I - Une nouvelle organisation

1ère étape : le rattachement secrétariat général des CIRA à la DF permettant la création d'un pôle unique de l'information administrative

La première étape voit le rattachement direct du secrétariat général des CIRA au directeur de la DF, la structure CIRA restant inchangée. La DF assure dès lors la gestion administrative des CIRA, de la même façon que la DDM assure depuis de nombreuses années celle du secrétariat général de la CPPAP. Dans ce cadre, les collaborateurs des CIRA, comme ceux de la DF d'ailleurs, continueront à assurer les mêmes missions et les mêmes tâches qu'actuellement.

Si les gains tirés d'un tel rapprochement comme les conséquences en termes de gestion administrative font l'objet de développements ultérieurs, il faut mettre en évidence ici les principaux aspects d'un nouveau cadre de travail pour tous les collaborateurs oeuvrant dans le domaine de l'information administrative. L'intégration des CIRA à la DF exige en effet de reconsidérer un ensemble de modes de fonctionnement et d'organiser la collaboration entre des agents placés sous la même autorité hiérarchique du directeur de la DF mais dans des entités distinctes.

En partant des questions d'organisation pour aller vers les modalités de coopération, voici les grands points qui pourraient être mis en œuvre dans les meilleurs délais :

→ création d'une coordination de l'information administrative au sein de la DF réunissant autour du directeur les différents responsables de ces activités, dont le secrétaire général des CIRA ;

→ participation du secrétaire général des CIRA au comité de direction de la DF ;

→ maîtrise d'ouvrage du nouveau marché et pilotage du prestataire assurées par le secrétariat général des CIRA, après la fin de la « mission 39 39 » et une fois le marché renouvelé ;

→ constitution de comités éditoriaux réunissant, pour chaque grand secteur et sous la responsabilité éditoriale du département de l'information publique, les coordonnateurs CIRA et les rédacteurs « Vos droits » de la DF concernés, selon des modalités à définir conjointement par les intéressés ;

→ validation des fiches « Vos droits » par les coordonnateurs CIRA qui pourraient jouer un rôle pivot avec les administrations ;

→ ajustement des processus de la démarche qualité en fonction des nouveaux modes de coopération développés avec le rapprochement ;

→ possibilité d'aller vers un interlocuteur unique DF/CIRA pour les administrations en matière de renseignement administratif.

Cette première étape pourrait être mise en œuvre immédiatement, une fois remplies les différentes obligations sociales, notamment la présentation du projet aux deux comités techniques paritaires concernés.

Le déroulement de cette première étape pourrait être suivi par un comité de pilotage présidé par le Directeur du SGG et comprenant le DDF, le DSAF et le SG/CIRA. Ce comité constituerait aussi un lieu d'échanges et de propositions pour le passage à la seconde étape. Parallèlement, et au vu des fonctionnements et de l'organisation stabilisés de cette intégration immédiate des CIRA, la DF mènera une réflexion sur l'évolution de son organisation interne.

2ème étape : intégration de ce pôle de l'information administrative dans une nouvelle organisation au sein de la DF

Le passage à la seconde étape est conditionné par la mise en place d'une politique de conventionnement avec les Secrétariats généraux des grands ministères afin d'assurer une certaine pérennisation de leurs engagements s'ils souhaitent confier la sous-traitance de tout ou partie de leur accueil téléphonique au pôle DF de l'information administrative, en mettant à disposition un nombre suffisant de leurs propres collaborateurs. Le rôle de la DF comme pôle interministériel et entité majeure de l'Etat en matière d'information administrative devrait aussi se renforcer face à des ministères qui choisiraient de mettre en place leur propre plate-forme de réponse téléphonique de second niveau. En effet, dans le droit fil du décret actuel des CIRA, qui leur confie la mission de proposer des mesures de simplification administratives et d'apporter leur concours aux services publics en matière d'accueil et d'information administrative du public, le futur pôle d'information administrative multicanal deviendrait une instance interministérielle chargée d'animer l'action des pouvoirs publics et de coordonner les politiques ministérielles en matière de renseignement de l'utilisateur. Concrètement, cette orientation pourrait s'organiser autour d'un comité directeur de l'information administrative, placé sous la présidence du Secrétaire général du Gouvernement, et chargé d'arrêter les principales décisions sur la base des recommandations d'un comité d'orientation de l'information administrative. Ce comité d'orientation, réunissant les administrations, les collectivités locales et les usagers, serait « chargé de formuler des recommandations concernant tous les supports de cette information (Internet, téléphone, documentation papier) ». Ce dispositif ne fait que reprendre les termes proposés par le relevé de décisions de la réunion du 4 mars 2003 relative à l'orientation du portail « service-public.fr » (note n° 499/03/SG du 7 avril 2003) en les étendant à l'ensemble des canaux de l'information administrative.

Ce renforcement de l'information administrative au sein des services du Premier ministre devrait aussi tirer les bénéfices des enseignements qui résulteraient d'un audit « interministériel » mis en œuvre sur le renseignement et l'information administrative dans l'ensemble des ministères.

La création du pôle interministériel d'information administrative multicanal sous l'égide de la DF devrait aussi tenir compte des multiples évolutions touchant à l'information des usagers et aux services qu'ils attendent de l'administration (projets ADAE, convergence des supports autour des téléphones mobiles, réponses automatisées, voix sur IP, etc.).

Enfin, une nouvelle organisation de la DF devra être conçue et mise en œuvre pour cette seconde étape.

En définitive, le passage à la seconde étape sera orienté par la mise en cohérence des formes que prendra le renforcement du pôle de l'information administrative, des évolutions attendues du service de l'utilisateur et du renseignement téléphonique (cf. infra), des modalités de

la gestion administrative de la première étape et des choix d'organisation pour les services de la DF.

II - Les gains liés au rapprochement immédiat DF/CIRA

Comme l'a souligné le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'Etat dans son discours du 13 octobre dernier consacré aux audits ministériels, ceux-ci visent trois objectifs principaux : comprendre les dysfonctionnements et y remédier, améliorer le service rendu aux usagers et faire des gains de productivité. Le rapprochement DF/CIRA peut être considéré sous ces trois aspects.

1. Remédier aux limites de l'organisation actuelle de l'information administrative dans les services du Premier ministre

L'unification du traitement du renseignement administratif sous l'égide de la DF présente un réel progrès. La nouvelle organisation de l'information administrative dans les services du Premier ministre :

- évite de remonter au plus haut niveau pour des arbitrages de peu d'importance ;
- permet le pilotage de cette activité par une instance plus disponible et dont c'est en partie le métier ;
- met fin à la dualité CIRA/Mission 39 39 en matière de renseignement téléphonique ;
- institue un interlocuteur unique et puissant face au prestataire de la réponse du 1er niveau qui, ainsi, ne pourra plus jouer des divisions de l'administration ;
- institue un interlocuteur unique, et renforcé dans ses missions, face aux administrations et aux autres services de l'Etat en matière d'information administrative ; il conviendra d'ailleurs à ce propos de réviser, à la lumière de la nouvelle organisation, le projet de circulaire visant à mettre en place des correspondants dans chaque ministère.

2. L'amélioration du service rendu à l'utilisateur

L'amélioration du pilotage du renseignement téléphonique permettra aussi de mener à bien le travail entrepris depuis plusieurs mois pour améliorer la qualité de la réponse de 1er niveau, à travers la production par les CIRA de fiches mieux adaptées à une réponse simple et immédiate par téléphone. A cet égard, la responsabilité de la DF, en collaboration avec le SG/CIRA, pour préparer et réaliser le renouvellement du marché de la réponse de 1er niveau est une plus grande garantie pour l'utilisateur que toutes les leçons du premier marché seront correctement prises en compte.

La nouvelle organisation de l'information administrative va aussi permettre d'améliorer les procédures et les délais de mise à jour des contenus. Les coordonnateurs CIRA assureront la validation des fiches du Guide Vos droits et auront un rôle pivot dans les relations avec les administrations. Grâce à un travail plus étroit avec celles-ci, l'alimentation de la base d'information sera plus facile et plus rapide.

Plus généralement, la mutualisation du travail de production des contenus entre la DF et les CIRA, notamment à travers la mise en place d'une coordination éditoriale renforcée (comités thématiques par exemple), assurera un meilleur service à l'utilisateur. Par exemple, les

CIRA pourront retrouver un rythme plus régulier de production de Questions-réponses sur des thèmes généraux intéressant l'ensemble des usagers (Internet et téléphone) ; de même, avec une meilleure remontée des motifs d'appel des usagers comme des difficultés que rencontrent les opérateurs du prestataire ou les informateurs CIRA, l'équipe du Guide Vos droits s'attachera à simplifier encore certaines fiches ; enfin, de nouvelles fiches du Guide pourront être développées plus rapidement (« situations et changements de vie »).

La réunion dans un même pôle des services d'information sur Internet et par téléphone facilitera aussi la complémentarité entre les services offerts à l'utilisateur ainsi que le développement des passerelles entre les canaux à l'occasion d'une demande de renseignement. Par exemple, un appel téléphonique pourra donner lieu à l'envoi par courriel d'un lien vers une fiche ou un formulaire, ou bien à l'envoi de SMS (un tarif, un taux, des coordonnées d'un guichet d'accueil ou d'un accès Internet); de même, la réponse à une question posée par courriel pourra renvoyer vers un service téléphonique (dont les services de proximité) capable d'analyser plus précisément la situation de l'utilisateur. Sur le portail de l'administration seront aussi valorisés les services de renseignement téléphonique (39 39, etc.).

3. Les gains pour l'administration

La mutualisation entre la DF et les CIRA jouera aussi sur les outils et méthodes de travail ainsi que sur l'ensemble du dispositif d'information/documentation dont se servent les équipes pour leurs activités de production ou de réponse au téléphone (création d'un intranet commun notamment). Ce sera aussi le cas en matière de veille ou de formation.

Mais c'est surtout pour les bases de données, d'informations ou de données locales, que les gains du rapprochement seront les plus immédiats. C'est même à une véritable rationalisation des dispositifs existants que la DF et les CIRA devraient parvenir. En effet, pour les deux domaines que sont les contenus d'informations (fiches du Guide Vos droits avec les Questions/réponses et fiches téléphone) et les données locales, il existe à chaque fois un double flux d'alimentation, réalisé par chacun des services, qui va à l'encontre d'une véritable mutualisation.

En ce qui concerne la base d'informations qui va être mise à la disposition des différents opérateurs de la réponse téléphonique, il y a aujourd'hui un double circuit de production (DF et CIRA) sur les mêmes sujets. Ceci n'est pas totalement incohérent puisqu'il est apparu souhaitable de réaliser des contenus spécifiques à la réponse téléphonique. Mais chacun de ces contenus est organisé de manière séparée, même si cela se réalise dans les deux cas à travers l'outil commun COPERIA. La vraie mutualisation n'est donc pas dans la seule utilisation, parallèle ici, d'un même outil de production mais dans la mise en cohérence des travaux des uns et des autres et dans la recherche active de complémentarités. A défaut de convergence, il sera nécessaire d'alimenter en mises à jour deux ensembles de fiches différents mais portant sur les mêmes sujets, ce qui sera une perte de temps et d'énergie et une source d'erreurs et d'incohérences pour les usagers. Sans remettre en cause la production de contenus spécifiques au téléphone, il convient de mettre en œuvre une seule base de contenus informationnel multicanal, c'est-à-dire un réservoir de contenus d'information que chacun peut alimenter et dans lequel chacun peut venir prendre des contenus pour nourrir son propre canal d'information administrative, mais une base organisée de telle façon que les contenus sur les mêmes thèmes soient regroupés, facilitant ainsi le travail des mises à jour. Dans cette optique, les équipes de la DF et des CIRA vont devoir rapidement mettre en place une réflexion pour mutualiser les expertises métiers réciproques afin de préciser les contours d'une nouvelle organisation de la base d'informations multicanal.

En ce qui concerne la base de données locales, le processus de rationalisation du travail entre les services passe par une convergence des deux bases réalisées aujourd'hui de façon autonome par la Mission d'un côté et par le co-marquage de service-public.fr de l'autre. Il s'agit donc de rassembler les ressources des uns et des autres (CIRA et Service public local) sur un dispositif unique, en permettant à chacun d'apporter les données qu'il souhaite recueillir, mais en évitant d'entretenir un double dispositif et de réaliser doublement le même travail de collecte des données (auprès des préfectures par exemple). La mise en place rapide d'un groupe projet, avec la Mission et les CIRA, afin d'organiser la convergence autour de Service public local est ainsi une priorité.

Enfin, la mutualisation du travail entre les équipes de la DF et des CIRA serait facilitée si les uns et les autres se voyaient physiquement rapprochés. A cet égard, un rapprochement géographique du SG CIRA et du CIRA de Paris à la DF, à Aubervilliers, constituerait un avantage et représenterait, de surcroît, un gain pour l'administration en matière de dépense immobilière.

L'ensemble des gains attendus devront être mesurés à travers des indicateurs que la DF va mettre en place pour piloter le développement du renseignement multicanal (par exemple, nombre de renseignements délivrés par an rapportés au coût global de fonctionnement de l'information administrative, nombre de visites concernant les fiches et les questions-réponses, etc.).

II – Faire face aux exigences du développement de l'information administrative et du service aux usagers

Le récent travail sur les contenus informationnels mis à la disposition des opérateurs de 1er niveau (fiches orientées vers la réponse téléphonique) devrait évidemment améliorer et fluidifier l'articulation entre 1er et 2ème niveaux. Mais la généralisation et le développement du 39 39, qui conduisent à une augmentation du trafic pour chacun de ces deux niveaux, et les développements à venir en quantité d'appels téléphoniques posent la question du niveau des ressources des CIRA.

Pour évaluer l'ampleur des besoins, il convient de rappeler que l'amplitude actuelle du service ASP 39 39 (de 8h à 19h du lundi au vendredi et de 9h à 14h le samedi, sauf pour les CIRA avec 9h-13h le samedi) impose un seuil par secteur de compétences de 8 agents « physiques » afin d'assurer une couverture satisfaisante des appels des usagers. Pour tenir compte des congés et périodes diverses d'absence, on estime en effet que la garantie de continuité du service tout au long de l'année suppose la présence d'un nombre minimum de 4 ou 5 agents répondant en permanence dans le même champ de compétences (les personnels mis à disposition ne peuvent répondre que sur leur seul secteur). Or pour certains secteurs, cette taille n'est toujours pas atteinte dans les CIRA. Ces secteurs nécessitent donc un renforcement immédiat, qu'il s'agisse de l'intérieur-préfecture (7 ETP requis), de l'intérieur-police (2 ETP requis) ou de la justice (5 ETP requis). On peut aussi mentionner le secteur des ASSEDIC où la demande des usagers est très forte, avec la nécessité de convenir d'un partenariat avec cet organisme. A défaut d'assurer une couverture suffisante dans ces secteurs, sans doute conviendrait-il de réaménager les horaires d'ouverture du service (samedi, fin de journée).

Afin de garantir à l'utilisateur une qualité de service égale entre tous les secteurs, il paraît nécessaire de renforcer les mises à disposition sur ces secteurs déficitaires.

IV - Les conséquences administratives du rapprochement CIRA/DF

Le rapprochement entre DF et CIRA, à compter du printemps 2006, a de nombreuses implications en matière d'actes de gestion à effectuer au cours des prochains mois, qu'il s'agisse des aspects budgétaires, sociaux, immobiliers ou juridiques.

D'une manière générale, la stabilité des moyens de fonctionnement, effectifs et ressources budgétaires actuels des deux entités, est impérative jusqu'à l'exercice budgétaire 2008. En effet, la DF doit respecter jusqu'à 2007 un plan de consolidation qui associe réduction des ressources budgétaire et des effectifs et elle doit également assurer son rapprochement avec la DJO dans des activités qui supposent un maintien de sa dotation de fonctionnement. A cet égard, la période mi-2006/fin 2007 permettra d'analyser globalement les effets de synergie comme l'évolution de la structure d'activité résultant des deux opérations de rapprochement en cours.

En outre, l'évolution de l'application ACCORD peut constituer un facteur technique gênant pour une intégration plus poussée des CIRA dans la DF dès le début 2006. En effet, l'accès à ACCORD-LOLF 2006 repose sur un mode complexe de gestion des autorisations d'intervention dans le workflow, qu'il faudra modifier d'ailleurs peu après la réouverture de gestion alors même que l'architecture définie par la DSAF est sur le point d'être arrêtée (rattachement des UO des CIRA régionaux au BOP DF). Surtout, ACCORD-LOLF doit être remplacé par une nouvelle application en 2007 (CHORUS) dont l'architecture est encore imprécise et ne permettra de définir la meilleure organisation que courant 2006 seulement. A cet égard, l'année 2006 doit donc être une année de transition et d'étude d'impact technique du rapprochement avant toute modification substantielle des outils de gestion.

Le rapprochement DF / CIRA implique de procéder au cours des deux années 2006 et 2007 à des changements importants :

1. Les ressources humaines

La gestion de proximité des personnels des CIRA sera assurée grâce au département des ressources humaines de la DF, en relation avec la DSAF, comme c'est le cas pour les personnels actuellement affectés à la DF ; les relations avec les personnels mis à disposition dans les CIRA régionaux, y compris celui de Paris seront assurées par le SG CIRA à l'identique de la situation actuelle, au moins jusqu'à fin 2006, dans l'attente d'un mode définitif de gestion de ces personnels à arrêter avec les ministères d'origine.

La DF et le Secrétariat général des CIRA devront, avant la publication des arrêtés, avoir défini les modes d'harmonisation des règles de gestion du temps (RTT, congés) des deux services, lesquelles comportent des spécificités génératrices d'éventuelles demandes reconventionnelles ; il conviendra également de définir un mode d'intégration dans les règles applicables à la DF du régime d'astreintes propre aux CIRA, voire des permanences du samedi dans le fil de récentes déclarations du Premier Ministre sur la Réforme de l'Etat.

Pour 2006, différents actes devront demeurer totalement gérés par la structure SG CIRA, à la fois pour des raisons géographiques (site du square Saint-Charles) et relationnelles (connaissance du réseau des correspondants ministériels pour les personnels mis à disposition).

2. L'immobilier

Il semble peu probable que le site d'implantation actuel du SG CIRA et du CIRA de Paris puisse être abandonné avant 12 à 18 mois (ce sujet est du ressort de la DSAF) ; en revanche, un transfert des personnels et moyens du SG CIRA (voire du CIRA Paris) est envisageable et souhaitable à compter de 2008.

Un tel transfert suppose une analyse préalable des installations existantes pour changement d'usage après transfert du personnel DJO et des ouvrages pendant l'hiver 2005-2006 (deux bâtiments du site d'Aubervilliers peuvent actuellement être en tout ou partie reconvertis en locaux de bureaux); en tout état de cause, le site n'a pas la capacité d'accueillir de nouveaux agents après l'arrivée de ceux de la DJO sans reconversion importante de locaux.

Sur le fondement de cette analyse, la définition d'un planning de travaux et du besoin de financement en crédits d'investissement devra être finalisée avant l'été, afin de pouvoir les justifier lors des conférences budgétaires du PLF 2007 ; compte tenu de l'ampleur des aménagements à réaliser (reconversion de locaux industriels en bureaux), une assistance à maîtrise d'ouvrage sera indispensable, sauf avis différent de la DSAF.

3. L'informatique et la téléphonie

La réunion tenue le 7 novembre dernier sous l'égide de la DSAF avec la DSI a permis d'arrêter un certain nombre de points. La DSI assurera la maîtrise d'ouvrage de la rénovation de l'ensemble des composantes du système d'information des CIRA (parc informatique, réseau intranet des sites, téléphonie) avec un objectif de solidité et de sécurité maximales. Cette rénovation permettra ainsi de supprimer tout risque de pannes ou de déconnection de l'utilisateur, incidents beaucoup trop nombreux aujourd'hui pour garantir la qualité du service de l'utilisateur.

L'urgence et l'importance du renouvellement complet du parc informatique pour les agents des CIRA ont aussi été soulignées, en particulier dans la perspective d'un rapprochement rapide avec la DF.

4. Les actes juridiques

Le passage des CIRA sous l'autorité de la DF rend obligatoire le transfert de la qualité de Personne Responsable des Marchés (PRM) du DSAF au Directeur de la DF s'agissant de l'ensemble des engagements juridiques passés aujourd'hui par la DSAF pour le compte des CIRA ; un arrêté spécifique est nécessaire.

Ce même transfert concerne les autres actes de gestion, qu'il faudra ajouter à l'actuelle délégation de signature du DF et retirer à celle du DSAF.

Une analyse comparative des actuels marchés et contrats gérés par la PRM DSAF pour le compte des CIRA et ceux gérés par la PRM DF est également nécessaire avant le transfert, de sorte que des conflits entre conventions et éventuels doublons puissent être évités ex ante par des avenants ou résiliations de marchés et contrats.

5. Les ressources budgétaires

En matière de crédits d'investissement, si un transfert de 25 à 30 personnes du SG CIRA/CIRA Paris vers le site d'Aubervilliers de la DF est décidé, il est impératif de prévoir une forte augmentation de la dotation en titre V du BOP de la DF (minimum 750 K€ pour une dotation actuelle en CP de 1,062 M€) ; il convient d'envisager à titre prévisionnel une AE de 1,5 à 2 M€ en PLF 2007, avec CP répartis sur 2007 et 2008.

Concernant les crédits de fonctionnement, le transfert de PRM évoqué ci-dessus suppose le transfert des crédits affectés au BOP soutien de la DSAF (799 929 € de fonctionnement des CIRA et 8 328 204 € de fonctionnement du 3939) vers le BOP DF dès son entrée en vigueur, au niveau des montants encore non engagés des deux dotations. Le passage des CIRA sous l'autorité du DF exige en effet que ce dernier soit le responsable budgétaire des deux enveloppes. Nous suggérons que le Secrétaire Général du Gouvernement, responsable du programme comprenant les deux BOP concernés, réunisse les directeurs de la DSAF et de la DF (responsables des BOP) pour déterminer montants à transférer, modes de gestion des crédits et modification des droits sous ACCORD qui en découleront, ainsi que pour examiner la gestion de l'enveloppe de fonctionnement du 3939 après échéance de l'actuel marché (Phone Marketing) et entrée en vigueur du nouveau marché (ou DSP). Il est en effet plus que probable que tant la situation de l'enveloppe à cette date (début septembre 2006) que les prévisions de dépenses afférentes au nouveau prestataire seront différentes des prévisions à fin novembre 2005, ce qui rendra pertinent un réexamen des crédits de titre III de l'ensemble du programme, eu égard à l'importance de l'enveloppe 3939 au sein des crédits du programme.

6. La réponse à la messagerie

Le secrétariat général des CIRA assure et continuera d'assurer la responsabilité du traitement des messages reçus sur service-public.fr. La fonction « Posez votre question » représente un service essentiel du portail de l'administration, complémentaire de la consultation du site. En 2004, 51 000 messages ont été traités, dont 46 000 par les CIRA qui consacrent 4,5 ETP à cette mission (3,5 ETP du SG/CIRA et 1 ETP informateur). La DJO participe en principe à ce service en traitant 700 messages par mois (un ETP), ce qui fait au total 5,5 ETP consacrés à la messagerie « Renseignement administratif » de service-public.fr.

La DF et le SG des CIRA confirment leur volonté de s'en tenir au protocole de réponse établi par le SGG et visant à assurer seulement une réponse de 1er niveau, orientée vers l'assistance à la recherche d'informations en ligne.

Trois points restent cependant à régler :

- la nécessité de bénéficier d'une prolongation du concours en personnel de la DJO, supprimé début 2005 ;
- la clarification du positionnement de la rubrique sur le site afin de bien faire savoir à l'internaute qu'il ne trouvera ni conseil juridique, ni réponse spécifique ;
- l'engagement de l'administration sur un délai de réponse aux messages (50% en 48 heures, 80% en 3 jours et la totalité en moins d'une semaine par exemple).

7. Le marché et son renouvellement

La DF comme personne responsable du marché, assurera avec la collaboration et l'expertise de la DSAF l'ensemble des opérations relatives au renouvellement du marché de réponse téléphonique de 1er niveau. En liaison avec la Mission 39 39 et le SG/CIRA, elle se charge de l'ensemble des opérations de définition du cahier des charges en veillant à une meilleure définition du cadre dans lequel le prestataire assurera la réponse aux usagers. L'appel d'offre devra être déposé en février et le marché notifié au plus tard en juin, afin d'assurer correctement la transition entre les deux prestataires.

La fin du marché avec Phone Marketing sera suivie par la Mission 39 39 qui s'attachera à bien informer la DF des fonctionnements et dysfonctionnements rencontrés par leur prestation.

La mission aura vocation à disparaître à l'issue du renouvellement du marché, c'est-à-dire à l'été 2006.