

La modernisation et le service : un mariage de sentiments ou de raison ?

Andrea Caizzi

CNAF – Direction des ressources du réseau.

À propos de l'article de Pierre Mazet, *Les agents dans la qualité ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie*

Observateur attentif des techniciens-conseils des caisses d'Allocations familiales (CAF) au travail, Pierre Mazet constate, d'une part, que les outils de pilotage des flux (la « politique des indicateurs ») dont s'est dotée la branche Famille de la Sécurité sociale ne sont pas nécessairement cohérents avec les objectifs de qualité qu'elle affiche par ailleurs ; d'autre part, que les agents sont amenés à construire ainsi au jour le jour, sur la base d'un registre de légitimité qui renvoie d'abord au sens qu'ils attribuent à leur travail, un arbitrage fragile entre gestion des flux et qualité de la réponse. En dressant ces constats, P. Mazet s'inscrit dans le prolongement d'un programme de recherche portant sur la relation de service qui avait été quelque peu délaissé ces dernières années. Dans un contexte dominé par la contractualisation et la démarche objectifs-résultats impulsées par les conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale, ce travail remet à l'ordre du jour quelques questions récurrentes : quels sont les « bons » indicateurs pour évaluer le service rendu par les CAF ? En amont, quel est précisément le service que doivent rendre ces organismes, au-delà du fait de payer des prestations ? En aval, que demande-t-on réellement aux agents qui assurent l'accueil des usagers ?

Pourquoi les flux d'abord ?

Dans l'histoire du pilotage de la branche Famille, le long débat autour de la qualité a consacré une vision industrielle du service, la primauté du chiffre, l'importance de l'objectivité et de l'automatisme des indicateurs, quel qu'en soit le prix à payer en terme de pertinence effective pour l'utilisateur. Dès la mise en place de la première COG, une série

d'indicateurs définissant « le service minimum que nous entendons rendre au plan institutionnel aux allocataires et aux partenaires » a été l'élément essentiel d'un « tableau stratégique » dont le contenu n'a pas beaucoup varié depuis 1996. Aujourd'hui encore, le tableau de bord stratégique élaboré mensuellement par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ne porte que sur la gestion des flux : courriers arrivés et délais de traitement, nombre de visites et durée d'attente, appels téléphoniques et taux de réponse, etc. Dans le tableau de bord stratégique trimestriel, plus complet, ces mêmes éléments définissent la maîtrise de la charge de travail, s'appuyant elle-même sur la maîtrise de l'outil informatique et résumant à elle seule les grands équilibres institutionnels. L'implantation de la réglementation, le climat social, n'y font que de la figuration.

Même si l'on sait bien que réduire les temps d'attente ou de traitement n'est pas en soi répondre à la demande qui se manifeste au guichet, les indicateurs de maîtrise des flux sont censés porter sur les « fondamentaux de la relation de service », au sens peut-être de condition préalable par rapport à la prise en compte d'autres aspects plus qualitatifs du service rendu à l'utilisateur. Faciles à comprendre, les indicateurs ont de plus l'avantage de favoriser une certaine homogénéisation du réseau. Comme l'avait déjà observé Valérie Boussard à propos de l'indicateur de stock (1), ils ont enfin le mérite d'être appropriés tout au long de la chaîne hiérarchique. Confirmation s'il en est de cet enrôlement, les indicateurs de flux servent aussi bien au calcul de l'intéressement du personnel qu'à l'attribution d'une part variable de rémunération aux agents de direction – s'y ajoute dans ce cas, il est vrai, la prise en compte des actions de maîtrise des risques et de la performance économique via le respect du crédit de référence et des enveloppes de prestations de service. Quelle que soit la fonction, la « qualité de

(1) Boussard V., 2001, *Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants. Sociologie du travail*, n° 43.

service » se résume ainsi aux délais de traitement, aux temps d'attente, aux taux d'appels traités, aux amplitudes d'accueil physique et téléphonique, le tout combiné par une formule de régression qui rend inévitable l'emploi d'indicateurs strictement quantifiés.

Le bon indicateur – une arlésienne ?

Les indicateurs de maîtrise de flux ne sont pas mauvais en soi – tout le monde en convient. Les questions que pose P. Mazet, et les agents par son biais, paraissent d'une autre nature : ces indicateurs suffisent-ils ? n'ont-ils pas d'effets pervers ? Dans une certaine mesure, on peut voir dans les COG qui lient les caisses de Sécurité sociale à l'État une anticipation des projets annuels de performance prévue par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF – article 51-5), avec leur présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, « mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ». Comme dans la LOLF, la définition d'objectifs de performance est précédée par une réflexion stratégique déterminant les critères qui président à leur choix : diagnostics, attentes, éléments de contexte, marges de manœuvre. Les choix d'objectifs et d'indicateurs sont censés traduire de manière équilibrée trois dimensions de la performance : l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficience.

Dans cette belle mécanique intellectuelle, le point d'achoppement est bien l'indicateur ou, mieux, les vertus innombrables qu'il doit avoir. Il doit en effet être pertinent : cohérent avec l'objectif, se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu, permettant de porter un jugement, évitant des effets contraires à ceux recherchés. Il doit également être utile : disponible à intervalles réguliers, se prêtant à des comparaisons dans le temps, dans l'espace et entre acteurs, immédiatement exploitable par les administrations concernées, immédiatement compréhensible ou clairement expliqué. Il doit enfin être solide : pérenne et indépendant des aléas d'organisation, de fiabilité incontestable, élaboré à un coût raisonnable (2). En matière de service, on ne voit pas bien quel indicateur autre qu'une mesure de maîtrise de flux pourrait répondre à toutes ces exigences...

Encore faut-il comprendre par quelle opération de transsubstantiation un engagement de bon sens, comme celui concernant les temps d'attente, se

transforme en une mesure de la durée d'entretien, alors que, comme le note à juste titre P. Mazet, la fixation des seuils d'alerte pour cette dernière est une « *fonctionnalité interne aux deux logiciels de gestion de la file d'attente (...) librement paramétrable par les caisses, et ne fait l'objet d'aucune prescription nationale* ». « *Dans les trois caisses enquêtées, ajoute-t-il, le choix a été fait de s'aligner sur les indicateurs de la COG* ». Le raccourci est significatif. On ne s'aligne pas sur les indicateurs de la COG mais sur une valeur de seuil adoptée pour l'un de ces indicateurs, que l'on applique à une autre dimension du service. Il n'est pas étonnant qu'on note « *une mauvaise communication entre agents et cadres sur ce point, c'est-à-dire une absence de clarification du sens de cet indicateur* », compte tenu du fait que « *cette corrélation n'a en soi rien d'évident* ».

Dans ce cas précis, la recherche d'une identité entre les deux valeurs correspond à une opération qui semble plutôt du ressort de la pensée magique : l'alignement de deux indicateurs – certes reliés mais mesurant des choses très différentes – parviendrait, par l'efficacité du chiffre, à la satisfaction des engagements de service et à prévenir le mauvais classement de l'organisation. Comme souvent, la pensée magique comporte une forme de rationalité, au risque d'une certaine schizophrénie. La rationalité tient à l'hypothèse de moyens humains et d'un nombre de visiteurs fixés à l'avance, la seule variable de l'équation sur laquelle agir pour respecter un engagement de temps d'attente étant alors la durée de l'entretien. La schizophrénie résulte, pour sa part, du sentiment d'avoir remplacé un indicateur de résultat par un indicateur d'efficience, parfois d'abattage.

Quel service à rendre ?

Mais, justement, quel est le résultat attendu d'une visite à la caisse d'Allocations familiales (CAF) ? Qu'est-ce que « répondre aux allocataires » ? Et qu'est-ce que la « qualité de la relation » ? Adoptant le point de vue des techniciens-conseils, P. Mazet apporte à ces questions une réponse quelque peu différente de celles classiques, et sans doute proche, d'une certaine réalité de terrain. Dès les années quatre-vingt-dix, tout un courant de recherche a pointé les tensions présentes au sein d'une institution éternellement sommée de « se moderniser » et en première ligne face à l'effritement de nombreuses de ses références fondatrices, en particulier la stabilité du couple et celle de l'emploi. Au niveau du registre de légiti-

(2) « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », juin 2004. Document réalisé en concertation entre le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes.

mité institutionnel, on a pu pointer ainsi les tensions entre une dimension familiale, une dimension sociale, une dimension entrepreneuriale et une dimension communautaire (3). Au niveau de l'échange, de nombreux chercheurs, et Vincent Dubois avec une éloquence particulière, ont invité à ne pas oublier que la visite au guichet organise la rencontre physique entre deux personnes, et que s'y trouvent finalement posées les conditions du maintien de l'ordre social.

Enfin, et surtout, au niveau des attentes qui s'expriment au guichet, on a souligné l'émergence d'une dimension sociale, un besoin d'écoute, de réassurance, rendant urgente l'élaboration « *d'une métrique de la production immatérielle de service* » : « *Les indicateurs de gestion hérités du fonctionnement antérieur (et toujours exigés par la Tutelle) ne rendent plus compte des progrès accomplis depuis que les variables de flux et de stocks sont maîtrisées. Ils ne disent rien de la contribution des agents de la CAF à la détection et limitation des risques sociaux, alors que c'est devenu l'axe central de leur activité, la raison principale de l'investissement qui leur est demandé. Pire, la focalisation des outils de gestion sur les paramètres de la production administrative associée aux exigences de la gestion (par un organisme de droit privé) des fonds publics débouche sur des possibles contresens* » (4). Différemment de ce qui a été essayé dans d'autres institutions, comme La Poste (5), la branche Famille n'a toutefois jamais voulu ou su préciser l'importance réelle de cette « demande sociale » ou, pour employer encore une terminologie des années quatre-vingt-dix, de cette reconfiguration d'un service public par ses usagers.

Du point de vue des techniciens-conseils interviewés par P. Mazet, c'est déjà dans l'univers rationnel légal que l'écoute est nécessaire. L'élément relationnel (donc le temps) est indispensable pour une bonne gestion des droits, même sans se prendre pour un travailleur social. Comme d'autres chercheurs l'ont souligné, « *la plupart des agents qui investissent le "contact" avec le public se définissent plus volontiers comme ayant une attitude "serviable" que "sociale", et c'est justement cette attitude qui est appréciée de la plupart des habitants parce qu'elle facilite les relations aux administrations sans en faire des services sociaux* » (6).

Resterait encore à définir ce qu'est une bonne gestion des droits..., en d'autres termes, à préciser les principes et les moyens d'une étude globale des dossiers ou des situations.

L'approche globale des situations : réalité ou incantation ?

Dans le jargon de la branche Famille, l'approche globale des situations est censée résoudre un problème d'équilibre entre exigences de l'administration et compétences des usagers, améliorant l'« efficacité » administrative des bénéficiaires et l'équité des organismes gestionnaires. Les organismes gestionnaires n'ont prise ni sur les situations de vie ni sur le niveau de « compétence administrative » de l'utilisateur. Ils doivent adapter leur politique de communication et leurs procédures de contact et de gestion afin que tous les bénéficiaires aient les mêmes facilités pour accéder à l'ensemble de leurs droits, quels que soient leur situation (conditions sociales et économiques, géographiques, caractéristiques du ménage, etc.), les particularités des droits qui les concernent (réactivité à l'instabilité, règles de priorité et de cumul, exigences de contrôle, etc.), ou leur mode de contact avec la CAF. L'approche globale fait ainsi partie de l'ensemble des mesures de facilitation pour l'obtention et la gestion des droits. *A priori*, cette approche devrait faciliter la réalisation d'un certain nombre d'engagements de service, plus ou moins précis et chiffrés (limitation des interruptions de paiement, maîtrise des indus et des rappels, obligation d'informations, etc.), et limiter les problèmes du non-recours « secondaire » ou du nonaccès partiel aux droits.

L'approche globale correspond ainsi à une capacité ou un devoir d'initiative de la CAF (proposer ou valoriser un droit que l'utilisateur ignore ou dont il ne voit pas la possibilité ou l'intérêt, faciliter les démarches pour l'obtenir), déplaçant le curseur entre ce que « doit » savoir et faire l'allocataire, et ce que « doit » obtenir la CAF de lui ou par lui, quels que soient les moyens mis en œuvre. Cette approche comporte la prise en compte des problèmes qui peuvent éventuellement se poser en amont de la demande de l'allocataire (par exemple, les pièces fournies par d'autres services publics, indispensables pour le traitement d'un dossier), et l'information-orientation de l'utilisateur vers d'autres

(3) Braem S., 1997, *Pour une explication des différences managériales entre caisses d'Allocations Familiales*, *Recherches et prévisions*, n° 49.

(4) Baron X., 2001, *D'une production administrative au développement d'une logique de service : les conditions du changement organisationnel à la CAF de la Manche (1988-2000)*, CNESSS, *Regards*, n° 19.

(5) Gadrey J. et al., 1997, *Analyser les prestations de cohésion sociale « hors cadre » des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet à La Poste*, *Revue politiques et management public*, volume 15, n° 4, 119-144

(6) Siblot Y., 2005, *Adapter les services publics aux habitants des quartiers difficiles*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159.

services ou modalités d'accompagnement administratifs ou sociaux. Dans ce contexte, l'estimation des coûts et des résultats implique de prendre en compte simultanément l'accès aux droits légaux proprement dits, l'amélioration des modalités de cet accès et l'accompagnement administratif ou social, en chiffrant non seulement les coûts additionnels mais également les retombées en termes de qualité générale du service et de réduction des incidents et des coûts de réparation. Ceci en cohérence avec le principe, maintes fois réaffirmé, qu'il importe de conserver comme impératif pour les services publics la prise en charge la plus large et la plus accueillante possible des publics particulièrement vulnérables.

Dans les CAF, il existe un large consensus sur l'intérêt d'une analyse globale des situations tant pour l'utilisateur que pour le gestionnaire. Pourtant, cette analyse, son coût, ses résultats, ne sont ni mesurés, ni évalués, ni récompensés. Sans vouloir caricaturer, on peut rappeler que, dans la première COG de la branche Famille, ces objectifs plus qualitatifs devaient passer par une « *reconfiguration des processus et réduction des cloisonnements internes pour passer d'une logique quantitative de la pièce à traiter à une logique qualitative du traitement global de la demande limitant les allers-retours de dossiers et supposant par ailleurs un repérage et une anticipation de l'évolution des situations, un traitement des blocages administratifs et un accompagnement social pour les publics le plus précarisés* ». Tout était dit... mais comment bâtir sur ces bases des outils « pédagogiques » de pilotage, même si le souci de « faire bien du premier coup » comporte en particulier la volonté de détecter tous les droits susceptibles d'être versés ou les autres formes d'aide pouvant être apportées dans le cadre de la mission de la CAF, et semble correspondre à la fois à une logique de gestion (un bon contact en évite plusieurs) et à une logique d'accès aux droits ?

Mesure pour non-mesure ?

Selon le guide méthodologique de la LOLF, chaque indicateur comporte ses limites et il n'existe pas de formule idéale en la matière. « *L'indicateur ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur mais dégradent par ailleurs le résultat recherché. Un des moyens pour neutraliser un possible effet pervers consiste à associer un second indicateur au premier, permettant d'équilibrer l'ensemble* ». C'est sans doute l'absence d'un réel approfondissement des contenus d'une approche globale des situations et d'une définition plus opérationnelle des résultats recherchés

qui, en rendant difficile voire impossible une « quantification » de sa mise en œuvre, a fini par laisser la voie ouverte au triomphe des indicateurs de maîtrise de la charge. Triomphe d'autant plus assuré qu'une logique linéaire d'analyse et de maîtrise des flux inspire toute la description des grands processus de production de la branche Famille, description porteuse elle-même de « modernisation ».

Face au rouleau compresseur des « fondamentaux de la relation de service », les enquêtes de satisfaction, censées refléter non plus la qualité voulue mais celle perçue par les usagers, n'apportent qu'un faible contrepoint. Si on prend bien note du souhait d'une CAF plus simple, plus réactive et accueillant de manière plus personnalisée, et si on pointe bien l'importance des qualités relationnelles des techniciens-conseils, de leur bonne connaissance des dossiers et de leur capacité à renseigner et à traiter les demandes (7), la lecture opérationnelle des résultats porte d'abord sur les attentes en matière de modes de contact, plages d'ouverture, développement de la communication électronique, etc. : ces « fondamentaux » sur lesquels on pense savoir et pouvoir agir en mesurant les progrès et les résultats. Il faut dire aussi qu'une analyse approfondie des résultats des contacts fait encore défaut dans la branche Famille, tout comme la pratique d'une mesure utile de la non-qualité.

Pourquoi viennent-ils ?

Selon P. Mazet, aux yeux des agents, les bénéfices en terme de qualité du service rendu d'une démarche personnalisée apparaissent évidents, même en terme de gestion : « *une réponse rapide est présentée comme davantage génératrice de contacts potentiels* ». Compte tenu des ressources engagées et des efforts d'amélioration entrepris, il peut paraître paradoxal que l'on dispose de si peu d'éléments pouvant confirmer ou infirmer cette intuition. En fait, l'information est dans ce domaine difficile et coûteuse à acquérir. Malgré l'amélioration indéniable du traçage des contacts (mais surtout de l'écrit), il demeure très compliqué de remonter de l'analyse du contact à celle du processus qui l'a généré ou au sein duquel il se situe. Et pratiquement impossible, au vu des données disponibles, d'identifier avec précision les déficits éventuels d'information en cause, et de faire la part entre contacts liés au produit lui-même, à sa gestion, à son accompagnement en termes de communication, pratiques d'accueil, etc. Les nomenclatures des motifs de contact sont classificatoires et non systémiques. Ainsi, les enchaînements et les rétro-

(7) Nezosi G. et Pélamourgues B., 2005, *Satisfaction et attentes des allocataires de CAF à l'égard du service rendu*, *L'essentiel*, n° 40.

actions n'apparaissent qu'en filigrane, au risque de distorsions importantes d'appréciation, et l'exploitation de la masse considérable d'informations dont on dispose aujourd'hui est au mieux ponctuelle, au pire absente. Les liaisons entre venue au guichet et qualité des traitements sont rarement prises en compte, alors que, dès 1973, une pionnière dans l'observation des techniciens-conseils au travail, Antoinette Catrice-Lorey, avait bien mis en évidence les liens entre *front* et *back office*, en particulier pour expliquer les files d'attente et le mécontentement au guichet (8).

Une mesure de la non-qualité ?

Pour des raisons du même ordre, l'information est lacunaire sur les coûts résultant de la non-qualité, qu'ils soient internes ou externes, directs ou indirects. On ne peut pas dire que la problématique des coûts directs de la non-qualité ne soit pas présente dans la réflexion institutionnelle sur le pilotage stratégique. On en retrouve la trace, par exemple, dans la volonté de mesurer le taux d'aller-retour des dossiers ou celui des mises en instance. Il existe bien, pour ces coûts, une dénomination consacrée, une mesure et un système de surveillance. En revanche, il manque un consensus général sur l'enrôlement de ce genre d'indicateurs dans le pilotage de gestion – peut-être parce qu'ils se trouvent au confluent du processus de relation et de production, et que la dimension d'apprentissage réciproque de la CAF et de l'allocataire en rend difficile l'interprétation. Et ceci est sans doute encore plus vrai dans la problématique du nonaccès et de l'accès partiel aux droits, qui s'apparentent à des coûts de défaillance « externes ».

Au-delà des indicateurs, quelle mission pour les techniciens-conseils ?

On peut considérer assez classique la « *tension forte entre deux régimes opposés de l'échange : d'une part, l'ajustement mutuel par la prise en compte des singularités d'une conversation agent-usager (ou client) ; d'autre part, la codification inévitable et la mise à disposition, par un appareil gestionnaire, d'une prestation particulière* » (9). Cependant, l'analyse du point de vue des techniciens-conseils conduite par P. Mazet apporte des éclairages particulièrement intéressants – encore que fragmentaires – sur l'élaboration d'une « culture » institutionnelle aux composantes multiples. Si « *les agents ne connaissent de la COG que les indicateurs* » (ce qui est en soi quelque peu préoccupant), ils

adhèrent par ailleurs à un « *référentiel de la qualité des pratiques d'accueil* » qui semble refléter l'esprit de la COG bien plus que ces mêmes indicateurs, et dont le respect implique même un « *rééquilibrage de la norme en faveur de la qualité de service* ».

Si on se réfère au répertoire des métiers de l'Union nationale des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), organisme qui fédère les réflexions de la Sécurité sociale en matière de ressources humaines, ce « rééquilibrage » paraît inscrit dans les gènes du « gestionnaire-conseil allocataires », qui « *réalise un diagnostic des situations allocataires, repère les situations particulières nécessitant un traitement spécifique et détermine les droits potentiels ; traite et suit le dossier de l'allocataire jusqu'à sa résolution ; renseigne, oriente et conseille les allocataires pour faciliter l'accès à l'ensemble de leurs droits et aux institutions sociales et peut effectuer des recherches d'informations complémentaires auprès d'eux pour mettre à jour leur situation ; informe, conseille et coopère avec le réseau des partenaires impliqués dans la gestion des dossiers allocataire* ». Serait-il possible que l'ensemble impressionnant des savoirs et savoir-faire nécessaires pour mettre en œuvre ces activités – listé dans le répertoire des métiers – ne fasse pas le poids face à deux petits savoir-faire particuliers, « *conjuguer la prise en compte des besoins de l'allocataire et le respect des engagements de service de l'organisme* » et « *adapter la durée d'un entretien avec un allocataire en fonction de la situation et des flux* » ?

Les sentiments ou la raison ?

Seule une des CAF enquêtées par P. Mazet formule des consignes, orales, sur la marche à suivre face à des situations complexes. En général, les agents jugent le plus souvent par eux-mêmes de la limite à fixer à une démarche visant à « *aller au devant de l'allocataire* », et se régulent « *en marge et à l'écart des indicateurs* ». En effet, dans la pratique, il revient le plus souvent aux agents de définir la ligne de partage entre ce que doit faire la CAF pour aider l'utilisateur et ce que doit faire ce dernier pour faire valoir ses droits. Toute variation de cette ligne de partage entraîne des changements importants d'approche, entre aller au-devant de l'allocataire ou se limiter à répondre à la demande qu'il formule, entre valorisation de droits demandés et recherche de droits potentiels, entre stricte gestion administrative et prise en charge plus personnalisée.

(8) Catrice-Lorey A., 1973, « **Rapports avec le public et politique de gestion des caisses d'Allocations familiales** », collection Études CAF, CNAF, Paris.

(9) Hatchuel A., 1995, *Ajuster le service, relation de service et appareil gestionnaire*, in *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur* (sous la dir. de Isaac J. Jeannot G.), CNRS, 1995.

On conçoit bien que le déplacement de cette ligne de partage vers plus d'écoute et de « relationnel » n'est pas chose aisée face aux exigences si raisonnables d'une « ré-industrialisation » de la relation et d'un pilotage par la maîtrise des flux. D'abord le travail de prise en compte de l'utilisateur doit aboutir, et aboutir vite, à une traduction efficace en données administratives. Comme le soulignait Jean-Marc Weller dans les années quatre-vingt-dix, « aligner » des personnes, des machines et des textes est une nécessité, y compris quand la situation de l'allocataire paraît indéchiffrable à l'aune des catégories juridiques ou quand son énoncé devient difficilement compréhensible ou renvoie à une problématique sociale dépassant le simple horizon des prestations (10). Ensuite, la mesure de la performance est de plus en plus centrale dans le pilotage des organismes. Or, cette mesure s'appuie sur des indicateurs qui sont eux-mêmes le produit d'opérations faites sur des données disponibles, et on ne dispose pas de « données disponibles » pour la relation proprement dite.

Pour citer encore une fois J.-M. Weller, il demeure difficile aujourd'hui d'intégrer dans l'évaluation d'une administration l'activité communicationnelle que développent les agents, sans contredire les seuls ratios gestionnaires qui portent sur la

productivité des traitements. Faut-il rappeler l'exigence de la LOLF que tout indicateur soit « documenté en vue de permettre aux corps d'inspection des ministères, au Comité interministériel d'audit des programmes, à la Cour des comptes, aux rapporteurs des assemblées, de s'assurer de la pertinence et de la qualité des informations » ? Existe-t-il un indicateur de qualité de la relation qui puisse répondre à cette exigence ?

Enfin, il y a le problème des coûts de gestion. À moyens constants ou en retrait, et en attendant Internet et le miracle de l'administration électronique et des téléprocédures, l'afflux au guichet ou au téléphone entraîne souvent aux yeux des techniciens-conseils le contraire de ce que l'organisation devrait chercher : plus les gens viennent pour que l'on traite leur situation de manière approfondie, plus le temps manque pour un travail d'explication efficace dans la durée, impliquant ajustement à l'état informationnel de l'utilisateur, redondance d'informations, confirmation du résultat de l'échange. Mais faut-il rappeler qu'une minute de plus ou de moins par visite à l'accueil équivaut, pour la branche Famille, à deux cents emplois à temps plein ? Dans l'administration, le service n'a souvent pas de prix, mais il a toujours un coût.

(10) Weller J.-M., 1995, *Ce qu'un téléphone peut faire*, *Recherches et prévisions*, n° 42.