

ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

*Economicité du service
« Conseils + aide 147 »
de Pro Juventute*

Rapport de recherche n° 3/16



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des travaux conceptuels et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: David Maradan, Jonathan Blockley, Ecosys SA
Alain Schoenenberger, Eco'Diagnostic

Ecosys SA
5, Chemin de la Faucille
CH – 1290 Chavannes-des-Bois
Tél. +41 (0) 22 3425209
E-mail: maradan@ecosys.com
Internet: <http://www.ecosys.com>

Renseignements: Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20, CH-3003 Berne

Manuela Krasniqi, Domaine FGG
Tel. +41 (0) 58 462 91 69
E-mail: manuela.krasniqi@bsv.admin.ch

Olivier Brunner-Patthey, Domaine MASS
Tel. +41 (0) 58 464 06 99
E-mail: olivier.brunner-patthey@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (rapport électronique)
1663-4667 (version imprimée)

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, vente des publications fédérales, CH-3003 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch

Numéro de commande: 318.010.3/16f

Economicité du service « Conseils + aide 147 » de Pro Juventute

Genève et Chavannes-des-Bois, février 2016

Version finale

Communauté de travail



Eco'Diagnostic
Alain Schoenenberger
24, rue de l'Athénée
Case postale 58
1211 Genève 12
Suisse
Tél. 0041 22 789 14 22
Dir. 0041 22 320 70 20
email : schoenenberger@ecodiagnostic.ch

ecosys économie appliquée
et environnementale

Ecosys SA
David Maradan
5 Chemin de la Faucille
1290 Chavannes-des-Bois
Suisse
Tél. 0041 22 342 52 09
Mob. 0041 79 963 83 72
email : maradan@ecosys.com

Mentions légales

Mandant

Office fédéral des assurances sociales

Auteurs

David Maradan, ecosys

Jonathan Blockley, ecosys

Alain Schoenenberger, Eco'Diagnostic

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Grâce au service gratuit « Conseils + aide 147 » de la fondation Pro Juventute, les enfants et les jeunes qui se posent des questions d'ordre général, rencontrent des problèmes personnels ou se trouvent en situation de crise ont facilement accès à une ligne ouverte 365 jours par an, 24 heures sur 24, et ce depuis toute la Suisse. La Confédération soutient financièrement cette plateforme de consultation depuis 1999.

Deux postulats portant le même titre (10.3994 Fiala et 10.4018 Schmid-Federer, « Service Conseils et aide 147 de la fondation Pro Juventute ») ont demandé au Conseil fédéral d'examiner s'il était possible d'augmenter la contribution de la Confédération. Dans le rapport de 2013 rédigé en réponse à ces postulats, le Conseil fédéral considérait le montant des subventions comme adéquat et suffisant et annonçait qu'il allait faire examiner le caractère économique de cette offre. Chargé de verser l'aide financière, l'Office fédéral des assurances sociales a commandé un rapport à un bureau de recherche extérieur à l'administration pour faire la lumière sur cette question.

L'analyse montre que l'économicité du 147 est relativement élevée. Ce constat se base, d'une part, sur la position avantageuse du 147 comparativement à des centres d'appels similaires étrangers et, d'autre part, sur l'amélioration de la qualité du service avec pourtant un nombre stable d'emplois (mesurés en équivalents plein temps) depuis 2010.

L'examen a porté sur les comptes du 147 de 2010 à 2014. Il est ressorti de cet examen que les procédures d'imputation des coûts de l'administration centrale de Pro Juventute à ses différents programmes, parmi lesquels figure le 147, manquent de transparence. De plus, les comptes du 147 ne permettent pas de répartir correctement les charges totales du 147 entre les trois antennes régionales. Ces lacunes du côté de la saisie comptable des charges limitent fortement l'analyse des coûts du 147 d'une année à l'autre et d'une région à l'autre.

L'analyse a cependant permis d'estimer le coût minimal nécessaire à la fourniture de la prestation de base du 147 (écoute et conseil par téléphone 24h/24 et 365 jours/365). Ce montant s'élève à environ 1,7 million de francs par an. Le coût de la professionnalisation et de l'élargissement de l'offre (augmentation du nombre de conseillers aux heures de pointe dans le centre bernois) est estimé à environ 748 000 francs par an.

Les recommandations de l'étude visent notamment l'amélioration de la procédure comptable, l'optimisation du service (par un renforcement des collaborations et une augmentation des prestations) et la suppression des centres d'appels d'aide et de conseil opérant parallèlement au 147 au niveau cantonal.

Le rapport fournit à l'OFAS et aux cantons qui soutiennent financièrement « Conseils + aide 147 » une base de qualité pour traiter et évaluer les demandes d'aides financières portant sur des offres de conseil destinées aux enfants et aux jeunes. Par ailleurs, il contient de bons indicateurs concernant la faisabilité et les coûts d'autres lignes d'urgence dont la création à l'échelle nationale est actuellement étudiée au niveau de la Confédération.

Ludwig Gärtner
Directeur suppléant
Responsable du domaine Famille, générations et société

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Das Angebot «Beratung und Hilfe 147» der Stiftung Pro Juventute (PJ) dient Kindern und Jugendlichen als kostenlose und niederschwellige Erstansprechstelle bei allgemeinen Fragen, persönlichen Problemen oder in akuten Krisensituationen. Es ist schweizweit an 365 Tagen im Jahr während 24 Stunden pro Tag erreichbar. Der Bund unterstützt das Angebot seit 1999 mit Finanzhilfen.

Die Postulate Fiala (10.3994) und Schmid-Federer (10.4018) «Pro Juventute Beratung und Hilfe 147» forderten den Bundesrat auf zu prüfen, ob der Bundesbeitrag an das Angebot erhöht werden kann. In Erfüllung der Postulate hat der Bundesrat 2013 einen Bericht vorgelegt, in welchem er die bestehenden Finanzhilfen als angemessen und ausreichend erachtet und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Angebots ankündigt. Das für die Ausrichtung der Finanzhilfen zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen hat die externe Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Angebots in Auftrag gegeben.

Die Analyse ergab eine relativ hohe Wirtschaftlichkeit des Angebots «Beratung und Hilfe 147». Dies ist einerseits auf seine vorteilhafte Position verglichen mit ähnlichen telefonischen Beratungszentren im Ausland zurückzuführen. Andererseits hat sich die Servicequalität verbessert, obwohl die Zahl der Angestellten (gemessen in Vollzeitäquivalenten) seit 2010 unverändert geblieben ist.

Die Überprüfung umfasste die Konten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» zwischen 2010 und 2014. Es zeigte sich, dass es der Kostenzuweisung der PJ-Zentralverwaltung an die verschiedenen Programme, zu denen auch das Angebot «Beratung und Hilfe 147» gehört, an Transparenz fehlt. Ausserdem lässt sich der Gesamtaufwand nicht ordnungsgemäss auf die drei Netzstellen verteilen. Diese nur globale buchhalterische Erfassung des Aufwands schränkt die Kostenanalyse des Angebots «Beratung und Hilfe 147» sowie der jährlichen und regionalen Kostenveränderungen stark ein.

Anhand der Analyse war es jedoch möglich, die Mindestkosten abzuschätzen, die für die Erbringung der Grundleistung erforderlich sind (Zuhören und Beraten per Telefon, rund um die Uhr, an 365 Tagen im Jahr). Dieser Betrag beläuft sich auf 1,7 Millionen Franken pro Jahr. Die Kosten für die Professionalisierung und Erweiterung des Angebots (mehr Beraterinnen und Berater zu den Spitzenzeiten im Zentrum in Bern) werden auf rund 748 000 Franken pro Jahr geschätzt.

Die Studie empfiehlt die Verbesserung des Buchführungsverfahrens, die Optimierung des Angebots durch eine verstärkte Zusammenarbeit und einen Ausbau der Leistungen sowie die Aufhebung von Notrufnummern und telefonischen Beratungsdiensten, die auf kantonaler Ebene parallel zum Angebot «Beratung und Hilfe 147» bestehen.

Der Bericht liefert dem BSV und den Kantonen, die «Beratung und Hilfe 147» mit Finanzhilfen unterstützen, eine wichtige Grundlage, um zukünftige Finanzhilfesuche für nationale und kantonale Beratungsangebote für Kinder und Jugendliche zu bearbeiten und beurteilen. Des Weiteren enthält er wichtige Hinweise zur Machbarkeit und den Kosten weiterer nationaler Helplines, deren Schaffung derzeit auf Bundesebene geprüft wird.

Ludwig Gärtner
Stellvertretender Direktor
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

«Consulenza + Aiuto 147» è un servizio gratuito a bassa soglia della Fondazione Pro Juventute (PJ) cui i bambini e i giovani possono rivolgersi con domande di carattere generale o per ricevere aiuto in caso di problemi personali o situazioni di grave crisi. Il servizio 147, sostenuto finanziariamente dalla Confederazione dal 1999, è raggiungibile 24 ore su 24, 365 giorni all'anno.

I postulati Fiala (10.3994) e Schmid-Federer (10.4018) Servizio Consulenza ed aiuto 147 di Pro Juventute chiedevano al Consiglio federale di esaminare a quali condizioni il contributo federale potesse essere aumentato. In adempimento dei postulati, nel 2013 il Consiglio federale ha presentato un rapporto in cui affermava di ritenere sufficienti e adeguati gli aiuti finanziari accordati e di voler procedere a una verifica dell'economicità del servizio. A tal fine l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, cui compete il versamento degli aiuti, ha commissionato una verifica esterna, dalla quale è emerso che l'economicità del servizio 147 è relativamente elevata. Questa constatazione si fonda, da un lato, sull'esito favorevole di un confronto con servizi analoghi di consulenza telefonica esteri e, dall'altro, sul fatto che dal 2010 la qualità del servizio è stata migliorata senza aumentare il numero di posti in unità ETP.

La verifica è stata fatta in base ai conti del servizio per il periodo 2010-2014. L'analisi ha rivelato che le procedure d'imputazione delle spese dell'amministrazione centrale di PJ ai suoi diversi programmi, tra cui il servizio 147, sono poco trasparenti. Inoltre i conti di quest'ultimo non permettono di ripartire correttamente le sue spese complessive tra le 3 antenne regionali. Queste lacune nell'ambito del rilevamento contabile limitano fortemente le possibilità di confronto dei costi del servizio 147 da un anno all'altro e da una regione all'altra.

L'analisi ha tuttavia permesso di stimare il costo minimo per la fornitura della prestazione di base (ossia l'ascolto e la fornitura di consulenze telefoniche 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno), che ammonta a circa 1,7 milioni di franchi all'anno. Il costo della professionalizzazione e dell'ampliamento dell'offerta (aumento del numero di consulenti nelle ore di punta presso il centro bernese) è stimato a circa 748 000 franchi all'anno.

Lo studio raccomanda, tra l'altro, di migliorare la procedura contabile, di ottimizzare il servizio rafforzando le collaborazioni e aumentando le prestazioni nonché di sopprimere i servizi telefonici attivi parallelamente al 147 a livello cantonale.

Il rapporto fornisce all'UFAS e ai Cantoni che sostengono finanziariamente il servizio «Consulenza + Aiuto 147» un'importante base per il trattamento e la valutazione delle future richieste di aiuti finanziari per servizi di consulenza nazionali e cantonali destinati ai bambini e ai giovani. Contiene inoltre indicazioni importanti sulla fattibilità e i costi di ulteriori hotline nazionali la cui istituzione è attualmente al vaglio a livello federale.

Ludwig Gärtner
Direttore supplente
Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

The “Council and Assistance 147” service provided by the Pro Juventute Foundation (PJ) is a free-of-charge, low-threshold first point of contact for children and adolescents who have questions of a general nature, personal problems or find themselves in acute crisis situations. This nationwide service is available 365 days a year, 24 hours a day. The service has received federal financial support since 1999.

The Fiala Postulate (10.3994) and the Schmid-Federer Postulate (10.4018) “Pro Juventute Council and Assistance 147” mandated the Federal Council to explore the possibility of increased federal funding for the service. In response, the Federal Council published a report in 2013, in which it stated that the existing level of funding was appropriate and sufficient. It also announced plans to carry out a cost-effectiveness review of the 147 service. As the authority responsible for awarding this funding, the Federal Social Insurance Office (FSIO) therefore commissioned an external cost-effectiveness study.

The analysis shows that the cost-effectiveness of the 147 service is relatively high. This conclusion was based on the advantageous position of 147 compared to similar helpline abroad and on improvements in the quality of service delivery observed since 2010, which were achieved without an increase in workforce numbers (measured in full-time equivalents).

Based on the accounts of the 147 service from 2010 to 2014, the study found a lack of transparency in terms of how the PJ central administration allocated costs to its different programmes, including 147. Furthermore, from the 147 accounts it was not possible to ascertain correctly the share of total costs which was attributable to each of the three regional offices. These cost-accounting shortcomings severely limit the analysis of the costs of the 147 service from year to year, and from one region to the next.

Nonetheless, the analysis was able to estimate the minimum cost of providing the basic 147 service (operating helpline 24 hours a day, 365 days a year): roughly CHF 1.7 million per year. It estimated the cost of professionalising and expanding the service (more counsellors at peak times in the Bern office) at around CHF 748,000 per year.

The recommendations put forward by the study include improvements to accounting procedures, the optimisation of the service (through greater collaboration and increased service provision), and the axing of cantonal help and advice lines which operate in parallel with 147.

For the FSIO and the cantons, both of which help fund the “Council and Assistance 147” service, the report provides important information on which they can base their future handling and assessment of funding applications for national and cantonal council services for children and adolescents. Moreover, it features key pointers on the viability and costs of other national helplines, the planned establishment of which is currently being considered by the federal authorities.

Ludwig Gärtner
Deputy director
Head of Family, Generations and Society Domain

Table des matières

Table des matières	I
Table des illustrations	III
Résumé	V
Zusammenfassung	XI
Riassunto	XIX
Summary	XXV
1 Contexte et objectifs	1
1.1 Introduction	1
1.2 Objectifs et problématiques de l'étude	1
1.3 Organisation du rapport	2
2 Concept de la recherche	3
2.1 Définition de l'économicité	3
2.2 Démarche méthodologique	3
2.2.1 Description du processus de production et données sur les intrants et prestations du 147	4
2.2.2 Analyse de la composition et de la structure des coûts du 147	4
2.2.3 Analyse de l'évolution des indicateurs de l'économicité du 147	5
2.2.4 Analyse comparative des indicateurs de l'économicité du 147 avec des centres d'appels tiers	5
2.3 Limites de l'étude	5
3 Situation financière du 147	9
3.1 Situation financière du 147 et de PJ	9
3.2 Les recettes spécifiques du 147	10
3.3 Les coûts du 147	11
4 Organisation et processus de production du 147	13
4.1 Organisation du 147	13
4.1.1 Relation entre la Confédération, PJ et le 147	13
4.1.2 Les centres régionaux du 147	13
4.2 Processus de production du 147	17
4.2.1 Les prestations du 147	17
4.2.2 Données sur les prestations	19
4.2.3 Indicateurs agrégés de prestations	21
4.2.4 Les intrants du 147	24

5	Composition et structure des coûts du 147	27
5.1	Analyse de la composition des coûts du 147	27
5.1.1	Les charges salariales.....	27
5.1.2	Les charges de la fonction centrale	28
5.2	Analyse de la structure des coûts du 147 : coûts fixes et économies d'échelle	29
5.2.1	Taux d'occupation des conseillers	29
5.2.2	Evolution du coût moyen	31
5.2.3	Conséquences des économies d'échelle.....	31
5.3	Reconstruction du coût du 147.....	33
5.3.1	Offre de base du 147.....	33
5.3.2	Professionnalisation du service et élargissement de l'offre	34
5.3.3	Coûts de la fonction centrale.....	35
5.3.4	Vue d'ensemble de la composition du coût du 147.....	36
6	Indicateurs de l'économicité du 147	39
6.1	Indicateurs de prestations	39
6.1.1	Indicateurs de prestations au niveau national.....	39
6.1.2	Indicateurs de prestations au niveau des régions.....	40
6.2	Indicateurs de coûts	41
6.3	Indicateurs de diffusion	41
6.4	Constats principaux de l'analyse des indicateurs d'économicité	42
7	Analyse comparative	45
7.1	Introduction.....	45
7.2	Indicateurs	47
7.2.1	Caractéristiques du service	47
7.2.2	Indicateurs de coûts	50
7.2.3	Indicateurs de prestations	52
8	L'utilité sociale du 147	55
9	Constats et recommandations	57
9.1	Les constats principaux.....	57
9.1.1	Au niveau des informations comptables	57
9.1.2	Au niveau de la santé financière du 147	57
9.1.3	Au niveau des prestations, des intrants et de l'organisation du 147.....	57
9.1.4	Au niveau des coûts, de leur composition et de leur structure	58
9.1.5	Au niveau des indicateurs d'économicité et de diffusion	59
9.1.6	Au niveau de l'analyse comparative entre centres d'appels.....	60

9.1.7 Conclusion générale sur l'économicité.....	61
9.2 Recommandations	61
9.2.1 Améliorer la procédure comptable	61
9.2.2 Optimiser le service du 147 en augmentant les prestations et en renforçant les collaborations	61
9.2.3 Conserver les 3 centres régionaux	62
9.2.4 Supprimer les centres d'appels d'aide et de conseil aux enfants et aux jeunes opérant parallèlement au 147 au niveau cantonal	62
9.2.5 Optimiser le service du 147 en diminuant le temps nécessaire à la formulation des conseils par e-mail, sms et Q+R	63
10 Bibliographie.....	65
11 Annexes	67

Table des illustrations

Tableau 1 : Situation financière du 147, en CHF	9
Tableau 2 : Situation financière de la fondation PJ et part du 147	10
Figure 1 : Organisation du 147.....	15
Tableau 3 : Les centres régionaux du 147	16
Tableau 4 : Données sur les volumes annuels de prestations	19
Tableau 5 : Composition des appels entrants (en pour cent).....	20
Tableau 6 : Données complémentaires sur les prestations (par an)	21
Tableau 7 : Indicateurs agrégés de prestations (volume total des prestations délivrées par an).....	22
Tableau 8 : Indicateur agrégé de prestations - durée totale d'écoute et de conseil (en heures par an).....	23
Tableau 9 : Indicateur agrégé de prestations – part de la durée totale d'écoute et de conseil réalisée dans chaque région.....	23
Tableau 10 : Durée totale d'écoute et de conseil (en heures par an), y compris appels tests dans les 3 zones linguistiques	23
Tableau 11 : Emplois (en EPT) du 147	25
Tableau 12 : Emplois (en EPT) du 147 au niveau des antennes régionales (conseillers et direction)	25
Tableau 13 : Composition des coûts du 147 pour l'association TELME, 2014	27
Tableau 14 : Charges du 147 – charges salariales	28
Tableau 15 : Part des frais régionaux et des frais centraux	29

Tableau 16 : Durée effective d'écoute et de conseil par heure de permanence	30
Figure 2 : Durée d'écoute et de conseil en % de la durée totale de présence des conseillers, 2014	31
Tableau 17 : Coût de l'offre de base	34
Tableau 18 : Coût de la professionnalisation et de l'élargissement de l'offre	35
Tableau 19 : Coût de la fonction centrale	36
Tableau 20 : Coût total du 147	37
Tableau 21 : Indicateurs de prestations	39
Figure 3 : Volume agrégé de prestations par EPT (graphique de gauche) et durée totale d'écoute et de conseil par EPT (graphique de droite) – niveau régional	40
Tableau 22 : Indicateurs de coûts, en CHF	41
Figure 4 : Coûts totaux et prestations agrégées	41
Tableau 23 : Prestations par rapport à la population résidante de moins de 20 ans	42
Tableau 24 : Prestations par rapport à la population résidante de moins de 20 ans, 2014, au niveau des régions	42
Tableau 25 : Analyse comparative Participants et caractéristiques clés	46
Figure 5 : Appels par heure d'ouverture (par mio. de résidents de moins de 20 ans)	48
Figure 6 : Conseil par heure d'ouverture (par mio. de résidents de moins de 20 ans)	48
Figure 7 : Proportion de conseils sur les appels entrants totaux	49
Figure 8 : Durée moyenne en secondes du conseil téléphonique	50
Figure 10 : Coût par appel décroché et par conseil donné, en CHF/unité (par millions de résidents de moins de 20 ans)	51
Figure 11 : Coût par minute de conseil téléphonique, en CHF/minute	52
Figure 12 : Coût par minute de conseil prestations confondues (téléphone, SMS et e-mail), en CHF/minute	52
Figure 13 : Appels répondus par EPT-conseiller et conseil par EPT-conseiller (par millions de résidents de moins de 20 ans)	53
Tab. A4-1 : Coût par minute d'écoute et de conseil (CHF/minutes)	75
Tab. A4-2 : Coût par prestation agrégée (CHF/prestation)	75
Fig. A5-1 : Appels par heure d'ouverture	76
Fig. A5-2 : Conseils par heure de permanence	76
Fig. A5-3 : Coût par appel entrant (gauche), répondu (centre) et par conseil (droite), en CHF/unité	77

Résumé

I. Contexte

Le service « Conseils + aide 147 » vise à proposer de l'aide aux enfants et jeunes en mettant à disposition une écoute et des conseils par voie téléphonique et via les nouveaux médias (e-mails, sms, chats, site web). Le service est entièrement gratuit et trilingue (allemand, français et italien). La prestation téléphonique est accessible via le numéro court 147 et disponible 24h/24, 365 jours par an sur tout le territoire helvétique.

La fondation nationale Pro Juventute (PJ) gère le 147 depuis l'année 2003. Ce service est financé par des subsides de la part de la Confédération et des cantons ainsi que par des dons privés. La Confédération, par le biais d'un contrat de prestations géré par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), contribue actuellement au budget du 147 par une somme forfaitaire annuelle de 600'000 CHF (soit 18,5% des coûts totaux du 147 en 2014).

La contribution financière de la Confédération au 147 a fait l'objet d'un examen du Conseil fédéral dans le cadre d'un rapport publié en 2013¹. Des parlementaires s'étaient inquiétés de la situation financière du 147 et craignaient pour la poursuite de l'existence de ce service. Diverses mesures prises par PJ ont depuis lors permis d'écarter cette menace, en tout cas à moyen terme. L'évolution à la hausse des coûts du 147 a cependant soulevé la question du caractère économique de ce service. Afin d'y répondre, l'OFAS a commandé une évaluation externe sur le sujet. Ce rapport en est le résultat.

II. Objectif

L'étude a pour objectif principal d'examiner **l'économicité du 147** et d'en déduire, le cas échéant, des propositions qui visent à l'améliorer. L'analyse de l'économicité porte sur le rapport entre les prestations fournies (produits) et les moyens utilisés pour y parvenir (intrants). Elle se différencie ainsi des analyses d'efficacité et d'efficience car elle s'intéresse uniquement aux prestations et aux intrants et non aux objectifs atteints ou visés par le programme examiné.

Il s'agit par conséquent de vérifier si le rapport entre les ressources utilisées (en personnel, en matériel, etc.) et les prestations fournies (conseils, écoutes, par voie téléphonique, e-mails, sms, chats et site web.) est adéquat compte tenu des contraintes de fonctionnement de l'organisation (offre trilingue, gratuite, 24h/24 et 365 jours/an).

III. Méthodologie

Afin d'examiner l'économicité du service, l'analyse repose sur **4 modules** :

1. Description du processus de production et données sur les intrants et prestations du 147.
2. Analyse de la composition et de la structure des coûts du 147.
3. Analyse de l'évolution des indicateurs de l'économicité du 147.
4. Analyse comparative des indicateurs de l'économicité du 147 avec ceux de centres d'appels tiers.

Le **premier module** comporte 3 dimensions. Premièrement, il rend compte de la situation financière du 147 et de PJ. Deuxièmement, il décrit le processus de production des prestations du 147. Dans ce but, il rend compte de l'organisation du service, des prestations délivrées et des intrants nécessaires

¹ Conseil fédéral, « Conseils + aide 147 » de Pro Juventute (PJ), rapport du Conseil fédéral du 3 juillet 2013 en réponse aux postulats Fiala (10.3994) du 15 décembre 2010 et Schmid-Federer (10.4018) du 16 décembre 2010.

à leur production. Finalement, il présente les données disponibles sur les prestations et les intrants du 147 et propose deux indicateurs pour agréger les diverses prestations du 147 (1. la somme non pondérée des appels décrochés, des réponses aux e-mails et sms, des chats réalisés et des Q+R ajoutées sur le site web ; 2. la durée totale d'écoute et de conseil).

Le **second module** examine premièrement la composition des coûts du 147, c'est-à-dire leur répartition en fonction des catégories de coûts les plus importantes (salaires, charges informatiques, etc.). Il se penche ensuite sur la structure des coûts du 147, à savoir la part des coûts fixes et des coûts variables. Cet aspect est important, car en présence de coûts fixes importants, toute augmentation du volume de prestations (notamment par une plus grande diversification) devient économiquement souhaitable puisqu'un tel développement n'engendrera pas de coûts supplémentaires significatifs (on dit alors que l'on est en présence « d'économies d'échelle »). Finalement, ce module propose une reconstruction des déterminants du coût total du 147, en estimant la charge incompressible résultant de la permanence téléphonique (offre de base), celle découlant de la professionnalisation des conseillers et de l'élargissement de l'offre de base et, finalement, celle résultant des activités de l'administration centrale de PJ.

Le **troisième module** examine l'évolution de l'économicité du 147 depuis 2010 à l'aide de différents indicateurs. Ces indicateurs se réfèrent aux prestations fournies, au volume d'emploi, aux coûts et à la diffusion des prestations parmi les jeunes de moins de 20 ans. Ils sont analysés au niveau national et aussi au niveau des trois antennes régionales lorsque les données le permettent.

Une analyse comparative visant à situer le service du 147 par rapport à des centres d'appels tiers suisses ou étrangers constitue le **quatrième module**. Cette comparaison porte sur les indicateurs de prestations et de coûts de manière à situer l'économicité du 147. Finalement, les facteurs potentiellement à l'origine des différences observées sont examinés.

La réalisation de ce projet sur le 147 a reposé sur des analyses documentaires et comptables, sur la conduite d'entretiens avec les responsables régionaux et ceux du siège central ainsi que sur la participation de centres d'appels tiers disposés à fournir les indications nécessaires à la réalisation de comparaisons avec le 147.

IV. Résultats

Au niveau des informations comptables

- L'examen a porté sur les comptes du 147 de 2010 à 2014. Les comptes ne sont toutefois disponibles sur une base annuelle comparable que depuis 2012.
- L'examen des comptes aboutit aux constats suivants quant à la qualité des informations comptables concernant le 147 :
 - Du côté des charges : les procédures d'imputation des coûts de l'administration centrale de PJ à ses différents programmes, parmi lesquels figure le 147, manquent de transparence, notamment en ce qui concerne le calcul des charges à répartir et à imputer aux différents programmes de PJ, dont le 147. De plus, les comptes du 147 ne permettent pas de répartir correctement les charges totales du 147 entre les 3 antennes régionales. Ces lacunes du côté de la saisie comptable des charges limitent fortement l'analyse du niveau, de la structure et des variations des coûts du 147 d'une année à l'autre et d'une région à l'autre.
 - Du côté des recettes : les comptes du 147 ne contiennent que les dons et subventions qui lui sont affectées spécifiquement. Les dons versés directement à PJ, sans mention d'un programme spécifique, figurent eux dans les comptes de PJ, même si le succès des collectes de fonds dépend fortement de la notoriété du 147. Les recettes effectives figurant dans le compte du 147 sont ainsi largement sous-estimées.

- Ces pratiques et contraintes limitent en conséquence la validité des informations sur les coûts et le financement du 147, les possibilités de comparer les indicateurs d'économicité entre les régions et l'analyse des causes des écarts observés.

Au niveau de la santé financière du 147

- En 2014, les comptes du 147 montrent des charges totales de 3,235 millions de CHF et des recettes spécifiques de 1,921 millions de CHF. Le déficit figurant dans les comptes du 147 atteint ainsi 1,313 millions de CHF. Ce déficit comptable du 147 doit cependant être interprété avec prudence compte tenu des lacunes identifiées dans les procédures en vigueur d'imputation des charges et des recettes de l'administration centrale de PJ sur les comptes du 147.
- Le 147 est une prestation phare de PJ et, à ce titre, il facilite l'obtention de dons et de subventions. Comme les recettes du 147 n'incluent que les dons qui sont spécifiquement affectés au 147 (dons mentionnant le 147 comme la seule affectation), il n'est pas possible de juger la santé financière du 147 indépendamment de celle de la Fondation PJ.
- PJ dispose des ressources nécessaires à la couverture du déficit comptable du 147. Selon ses rapports annuels, PJ devrait conserver une situation financière saine à l'avenir. En tenant compte de la santé financière intrinsèque de PJ et des liens étroits liant PJ et le 147, on peut donc considérer que la situation financière du 147 n'est pas mise en danger par le déficit indiqué dans ses comptes.

Au niveau des prestations, des intrants et de l'organisation du 147

- Le 147 assure une permanence téléphonique continue (24h/24, 365 j/an) et trilingue (allemand, français, italien). La fourniture de cette prestation exige une organisation conséquente quel que soit le volume d'appels qui lui est adressé. L'organisation du 147 est composée d'une administration centrale et de 3 antennes régionales, avec un total de 71 conseillers dans toute la Suisse.
- Le 147 fournit également des conseils par e-mail, sms, par le biais de chats et de Q+R disponibles sur le site web du 147. Ces prestations ne font pas l'objet d'une permanence (délai de réponse de 48 heures pour les sms, de 72 heures pour les e-mails, Q+R ajoutées sur le site web une fois par mois environ). La diversification des canaux de conseil permet de mieux correspondre aux préférences des jeunes et contribue à l'augmentation du volume de prestations. Dès lors que cette diversification n'exige pas de conseiller supplémentaire, elle permet d'améliorer l'économicité du 147.
- Le taux d'activité effectif des conseillers, soit le pourcentage du temps de permanence effectivement consacré à écouter et donner des conseils aux jeunes et aux enfants, est de 30% si l'ensemble des prestations (réponses aux appels silencieux et de test) est pris en compte. Néanmoins, cette moyenne cache d'importantes différences régionales et d'horaires. Aux heures de pointe du service (15h à 20h), la présence d'un seul conseiller se révèle ainsi insuffisante en Suisse allemande pour faire face aux appels téléphoniques.
- Le principal intrant du 147 est le travail des conseillers et des gestionnaires. L'emploi total du 147 est d'environ 26 postes (en équivalent plein-temps – EPT) en 2014. Il est resté stable (+2%) depuis 2010.
- Le volume agrégé d'unités de prestations (somme non pondérée des appels décrochés, des sms et e-mails répondus, des chats réalisés et des Q+R ajoutées sur le site web) produit par le 147 a baissé depuis 2010 (-36%). Cette baisse s'explique par la diminution des appels non constructifs et de test grâce au système de filtrage des appels mis en place par le 147.
- La durée totale d'écoute et de conseil délivrée par le 147 a par contre augmenté (+6%) depuis 2010. Cette hausse s'explique, d'une part, par l'augmentation de la durée des réponses lors

d'appels téléphoniques (moins d'appels ont lieu, mais leur durée augmente) et, surtout, par la hausse du nombre de prestations par e-mail, sms et chat, qui exigent un temps d'activité plus long de la part des conseillers (45 minutes par e-mail et par chat, 30 minutes par sms, contre seulement 4 minutes environ en moyenne par appel décroché).

- Les différences entre les 3 antennes régionales sont importantes. L'antenne suisse allemande est la plus grande : elle fournit le 85% de la durée totale d'écoute et de conseils (12% en Suisse romande, 3% en Suisse italienne). L'ampleur de la demande qui s'adresse à l'antenne alémanique explique son organisation différente (internalisation du travail de ses conseillers). L'antenne suisse allemande est également la seule à délivrer des prestations par chats.
- Une difficulté majeure de l'analyse de l'économicité concerne l'examen de la dimension qualitative du service examiné. Bien que la mesure de la qualité des conseils prodigués demeure subjective, les aspects suivants tendent à démontrer que la qualité du 147 s'est améliorée depuis 2010 : l'augmentation de la durée moyenne d'écoute et de conseil, la diminution du temps passé à devoir répondre à des appels de test et non constructifs (grâce aux filtres mis en place), la diversification des prestations (pour mieux répondre aux besoins des usagers) et le renforcement de la formation et de la spécialisation des conseillers.

Au niveau des coûts, de leur composition et de leur structure

- Les coûts du 147 sont en hausse depuis 2010 (+40% entre 2010 et 2014, soit +923'000 CHF), avec une certaine stabilisation depuis 2012 (+3.6% entre 2012 et 2014, soit +112'000 CHF).
- Si l'on se réfère aux informations comptables détaillées disponibles depuis 2012 (il n'existe pas de données comptables détaillées pour les années 2010 et 2011 en raison du système comptable), l'augmentation des coûts résulterait principalement de la hausse des charges salariales (sans augmentation du volume d'emplois), des frais de matériel et d'exploitation.
- Les informations comptables disponibles ne permettent toutefois pas de déterminer précisément les facteurs de hausse des coûts en raison des lacunes des pratiques comptables.
- L'évolution des coûts observés entre 2012 et 2014 est conforme aux prévisions établies dans le Plan quinquennal de PJ de mai 2012. Dans ce document, PJ prévoyait l'augmentation des coûts par la volonté de professionnaliser le service en engageant en priorité des conseillers disposant d'une formation adéquate et en renforçant le suivi du travail des conseillers, les échanges d'expériences entre eux et le processus de formation continue. La poursuite de cet objectif nécessitait de proposer des salaires attractifs, ce qui allait entraîner une hausse de la masse salariale. La hausse prévue des coûts était également justifiée par le fait que les salaires de 2012 n'avaient plus été adaptés à l'inflation depuis 2005. Il n'est pas possible de vérifier à partir de l'examen des comptes si, et dans quelle mesure, chacun de ces facteurs a effectivement contribué à la hausse effective des coûts salariaux depuis 2012. La similitude de l'évolution prévue et de l'évolution effective des coûts du 147 au cours des trois dernières années permet cependant de conclure que les mesures présentées dans le Plan quinquennal de 2012 ont effectivement été mises en place. La direction de PJ a pu confirmer que l'augmentation générale des salaires a bien eu lieu comme planifié entre 2012 et 2013².
- Malgré les limites des données comptables, différentes hypothèses de travail ont permis d'estimer la composition des coûts du 147. Selon cette approche, les coûts salariaux du 147 devraient représenter entre 85% et 90% des charges totales, le solde étant composé des frais de matériel, des frais d'exploitation, de communication et de collecte de fonds. La part des coûts totaux relevant directement des antennes régionales du 147 se situe entre 70% et 80%.
- L'analyse de la structure des coûts révèle que les prestations du 147 sont caractérisées par des coûts fixes importants. La permanence téléphonique nécessite en effet la mise en place d'une

² Une seconde augmentation est prévue prochainement, conjointement à l'adoption d'une nouvelle échelle salariale.

organisation conséquente (indépendamment du volume d'appels qui lui est adressé), mais une fois cette capacité de base mise en place, l'augmentation des réponses aux appels ou des autres formes de prestation n'implique pas de hausse des coûts (tant que les ressources en personnel restent inchangées et donc que les lignes téléphoniques ne sont pas saturées). En d'autres termes, si le volume de prestations offertes par le 147 peut augmenter sans effets directs sur les coûts totaux (présence « d'économies d'échelle »), il est très intéressant, du point de vue de l'économicité du service, d'augmenter le niveau des prestations pour toujours mieux répondre aux attentes des usagers.

- Les coûts du 147 ont pu être décomposés en trois blocs. Les coûts de la permanence téléphonique de base sont estimés à environ 56% des coûts totaux actuels du service. Les coûts de la professionnalisation du service et de l'augmentation de l'offre en Suisse alémanique représentent environ 24% des coûts totaux. Le solde (20%) résulte finalement des fonctions centrales de PJ (administration centrale, collecte de fonds, communication et publicité).

Au niveau des indicateurs d'économicité et de diffusion

- Les deux indicateurs d'économicité basés sur les prestations mettent en rapport, pour le premier, la somme non pondérée des appels décrochés, des réponses aux e-mails et sms, des chats réalisés et des Q+R ajoutées sur le site web (le volume des prestations) avec le nombre d'emplois en EPT et, pour le deuxième, la durée totale d'écoute et de conseil avec le nombre d'emplois en EPT. Comme le nombre d'emplois en EPT est resté stable, que le volume des prestations a baissé et que la durée totale d'écoute et de conseil a augmenté tout au long de la période considérée (2010 – 2014), le premier indicateur est en baisse alors que le deuxième est en hausse.
- Au niveau des régions, les indicateurs d'économicité basés sur les prestations sont meilleurs pour l'antenne alémanique. La région est plus grande, l'antenne a pu se professionnaliser et elle a su exploiter les « économies d'échelle » en développant les prestations par e-mail, sms et chat. En Suisse romande et, surtout, au Tessin, le volume de prestations est trop faible pour justifier, du point de vue économique, l'abandon du travail à domicile des conseillers.
- Les indicateurs d'économicité basés sur les coûts mettent en rapport les coûts avec les prestations du 147. Ces indicateurs montrent une détérioration de l'économicité du 147. Cela découle de la hausse plus que proportionnelle des coûts par rapport à la durée totale d'écoute et de conseils (qui augmente) et de l'évolution à la baisse du volume des prestations. Le premier indicateur montre cependant une stabilisation depuis 2012.
- Les indicateurs basés sur la diffusion mettent en rapport le volume de prestations et la durée totale d'écoute et de conseils du 147 avec la taille de la population de moins de 20 ans. Ils montrent que la taille de la population des jeunes, qui ne varie que peu d'une année à l'autre, n'explique ni la diminution du volume de prestations ni la faible hausse de la durée totale d'écoute et de conseils.
- Les indicateurs de diffusion indiquent que le recours au 147 diffère entre les 3 régions. En Suisse romande, où la proportion de jeunes de moins de 20 ans est légèrement supérieure au reste du pays, les deux indicateurs « volume de prestations délivrées par jeune résident » et « durée d'écoute et de conseil par jeune résident » sont plus faibles que dans le reste de la Suisse. Les campagnes d'information sur le 147 étant similaires sur l'ensemble du territoire suisse, les raisons de ces différences restent inconnues et nécessiteraient une analyse spécifique.

Au niveau de l'analyse comparative entre centres d'appels

- 11 centres d'appels ont accepté de participer à l'analyse comparative et de partager les informations sur leur organisation, leur fonctionnement, leurs coûts et leurs prestations. La majeure partie d'entre eux (7) sont actifs dans le domaine de la protection de l'enfance. Les données utilisées sont issues des années 2012 à 2014.

- Les comparaisons entre centres d'appels indiquent que le service du 147 est bien positionné sur le plan des coûts unitaires moyens (coût par appel et coût par unité agrégée de prestation). Le coût par minute de conseil du 147 est également peu élevé en comparaison avec les centres recourant à des conseillers professionnels (seules les centres recourant à des bénévoles ont un coût moindre par minute de conseil). Ce résultat s'explique par le fait que le nombre d'appels (donnant lieu à des conseils) et la durée d'écoute et de conseil du 147 sont élevés. A titre de comparaison, le service du 147 présente un coût total près de 3 fois plus faible que celui du centre d'appels le plus proche en termes de volume d'appels (appels entrants totaux et appels par heure d'ouverture) et de diversité des prestations.
- L'analyse comparative atteste de la forte économicité du 147 en comparaison des autres centres d'appels. Le fait que le 147 soit, de plus, le seul à proposer un service continu en trois langues et qu'il dispose d'un grand nombre de canaux de communication renforce ce constat.
- Le 147 est également bien positionné si l'on examine la proportion des appels entrants aboutissant à des conseils. Il présente le second meilleur taux (sur 6 centres). Le seul centre atteignant un meilleur taux fait face à un très faible volume d'appels.
- En termes de volume d'appels par intrant, le 147 est également bien positionné. Cela s'explique par la relativement courte durée d'attente du 147 en comparaison des autres centres d'appels d'aide à l'enfance examinés.

Conclusion générale sur l'économicité

En conclusion, l'analyse montre que l'économicité du 147 est relativement élevée. Ce constat se base sur la position avantageuse (en termes de service, de coûts et de prestations) du 147 comparativement à des centres d'appels similaires étrangers ainsi que sur l'augmentation de la durée totale d'écoute et de conseil par conseiller (EPT) depuis 2010. L'amélioration de la qualité du service (augmentation de la durée d'écoute et de conseil par appel, diversification des prestations, professionnalisation, formation et suivi des conseillers) pour un nombre stable d'emplois (EPT) depuis 2010 conforte cette appréciation positive.

Néanmoins, les coûts du 147 sont en forte hausse depuis 2010, même si on note une certaine stabilisation depuis 2012. Les indicateurs de l'économicité basés sur les coûts se sont dès lors sévèrement détériorés, même s'ils restent avantageux en comparaison internationale. L'information à disposition ne permet toutefois pas d'établir de manière précise quelles sont les raisons à l'origine de cette hausse des coûts et de juger si elle est acceptable compte tenu des objectifs du 147 et de son environnement changeant. Au vu des réserves financières détenues par PJ, la hausse des coûts du 147 ne met toutefois pas le service en péril ces prochaines années dans son fonctionnement actuel.

Les recommandations de l'étude visent l'amélioration de la procédure comptable, l'optimisation du service par un renforcement des collaborations et une augmentation des prestations, la suppression des centres d'appels d'aide et de conseil opérant parallèlement au 147 au niveau cantonal et la diminution du temps nécessaire à la formulation des conseils par e-mail, sms et questions-réponses du site web.

Zusammenfassung

I. Ausgangslage

Das Angebot «Beratung und Hilfe 147» ist eine Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche. Sie bietet telefonisch oder über die neuen Kommunikationswege (E-Mail, SMS, Chat, Website) Rat und Unterstützung. Die Beratung ist kostenlos und dreisprachig (Deutsch, Französisch und Italienisch). Die Telefonhilfe ist ganzjährig rund um die Uhr und schweizweit über die Kurznummer 147 erreichbar.

Die nationale Stiftung Pro Juventute (PJ) betreibt das Angebot «Beratung und Hilfe 147» seit 2003. Es wird durch finanzielle Beiträge von Bund und Kantonen sowie durch private Spenden finanziert. Derzeit beteiligt sich der Bund im Rahmen eines mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) abgeschlossenen Leistungsvertrags mit einem jährlichen Pauschalbeitrag von 600 000 Franken an den Kosten des Beratungsangebots 147 (das entsprach 18,5 % der Gesamtkosten von 2014).

Der Bundesbeitrag an das Angebot «Beratung und Hilfe 147» wurde im Rahmen eines 2013 veröffentlichten Berichts des Bundesrates geprüft¹. Parlamentarierinnen und Parlamentarier waren um die finanzielle Lage des Angebots besorgt und sahen es in seiner Existenz gefährdet. Durch verschiedene Massnahmen der PJ hat sich die Lage zumindest mittelfristig etwas entspannt. Angesichts der steigenden Kosten stellte sich jedoch die Frage der Wirtschaftlichkeit des Angebots «Beratung und Hilfe 147». Das BSV hat deshalb eine externe Wirtschaftlichkeitsprüfung in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Untersuchung sind Gegenstand dieses Berichts.

II. Ziel

Hauptziel der Untersuchung war die **Wirtschaftlichkeitsprüfung des Angebots «Beratung und Hilfe 147»** und, bei Bedarf, die Formulierung möglicher Verbesserungsmassnahmen. Im Fokus stand dabei das Verhältnis zwischen den erbrachten Leistungen (Produkte) und den eingesetzten Mitteln (Inputs). Insofern unterscheidet sich die Wirtschaftlichkeitsprüfung von einer Wirksamkeits- und Effizienzanalyse, da sie sich auf die Leistungen und Inputs beschränkt und die Ziele bzw. die Zielerreichung ausklammert.

Mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung sollte untersucht werden, ob das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen (Personalkosten, Sachkosten usw.) und dem Leistungspaket (Gespräche und Beratung per Telefon, E-Mail, SMS, Chat und Website) unter Berücksichtigung der Betriebsvorgaben (dreisprachiges, kostenloses Rund-um-die-Uhr-Angebot) angemessen ist.

III. Methodisches Vorgehen

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung beruht auf **4 Modulen**:

1. Beschreibung des Produktionsprozesses und Informationen zu den Inputs und Leistungen des Angebots «Beratung und Hilfe 147»
2. Analyse der Kostenzusammensetzung und -struktur des Angebots «Beratung und Hilfe 147»
3. Analyse der Entwicklung der Wirtschaftlichkeitsindikatoren betreffend das Angebot «Beratung und Hilfe 147»
4. Komparative Analyse der Wirtschaftlichkeitsindikatoren betreffend das Angebot «Beratung und Hilfe 147» mit denjenigen von anderen telefonischen Beratungsangeboten

¹ «Pro Juventute Beratung und Hilfe 147», Bericht des Bundesrates vom 3. Juli 2013 in Erfüllung der Postulate Fiala (10.3994) vom 15. Dezember 2010 und Schmid-Federer (10.4018) vom 16. Dezember 2010.

Das **erste Modul** befasst sich mit drei Aspekten. Erstens informiert es über die finanzielle Lage des Angebots «Beratung und Hilfe 147» und der Trägerschaft PJ. Zweitens beschreibt es den Produktionsprozess für die Leistungen des Angebots «Beratung und Hilfe 147» und erläutert hierzu die Organisation des Angebots, die erbrachten Leistungen und die für die Produktion notwendigen Inputs. Drittens präsentiert es die verfügbaren Daten zu den Leistungen und den Inputs des Angebots «Beratung und Hilfe 147» und schlägt zwei Indikatoren zur Aggregation der verschiedenen Leistungen vor (1. nicht gewichtete Summe der beantworteten Anrufe, der E-Mail- und SMS-Antworten, der Chats und der im Internet hinzugefügten Fragen/Antworten; 2. Gesamtdauer der Gespräche und Beratungen).

Im **zweiten Modul** wird zunächst die Zusammensetzung der Kosten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» untersucht, das heisst deren Verteilung auf die wichtigsten Kostenkategorien (Löhne, Informatikaufwendungen usw.). Danach wird die Kostenstruktur, d. h. der Anteil der fixen und der variablen Kosten unter die Lupe genommen. Dieser Aspekt ist deshalb von Bedeutung, weil im Falle hoher Fixkosten jede Erhöhung des Leistungsvolumens (insbesondere durch eine stärkere Diversifizierung der Leistungen) wirtschaftlich wünschenswert wird, da dadurch keine signifikanten Mehrkosten entstehen (Stichwort «Skaleneffekte»). Schliesslich werden die Determinanten für die Gesamtkosten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» nachvollziehbar dargelegt, indem die Sockelbelastung, die durch die Telefonhilfe (Grundangebot) entsteht, und die Belastung, die aus der Professionalisierung der Beraterinnen und Berater, der Ausweitung des Grundangebots und der Tätigkeiten der Zentralverwaltung von PJ resultiert, geschätzt wird.

Das **dritte Modul** untersucht die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit des Angebots «Beratung und Hilfe 147» seit 2010 anhand verschiedener Indikatoren. Diese Indikatoren beziehen sich auf das Leistungspaket, das Beschäftigungsvolumen, die Kosten und die Bekanntmachung der Leistungen bei Jugendlichen unter 20 Jahren. Sie werden gesamtschweizerisch und wo möglich auch auf Stufe der drei regionalen Netzstellen analysiert.

Das **vierte Modul** besteht in einer komparativen Analyse mit anderen telefonischen Beratungsangeboten im In- und Ausland. Dabei werden die Leistungs- und Kostenindikatoren verglichen, um so die Wirtschaftlichkeit des Angebots «Beratung und Hilfe 147» einordnen zu können. Schliesslich werden mögliche Ursachen für die festgestellten Unterschiede evaluiert.

Die vorliegende Untersuchung stützt sich auf eine Dokumentenanalyse und auf buchhalterische Auswertungen sowie auf Gespräche mit Leiterinnen und Leitern der Netzstellen und des Hauptsitzes. Beteiligt waren zudem andere telefonische Beratungsangeboten, die bereit waren, die für den Vergleich mit dem Angebot «Beratung und Hilfe 147» erforderlichen Angaben zu liefern.

IV. Ergebnisse

Informationen aus der Buchführung

- Die Untersuchung hat sich auf die Rechnungen des Angebots «Beratung und Hilfe 147» von 2010 bis 2014 gestützt. Sie liegen allerdings erst seit 2012 in einer jährlich vergleichbaren Basis vor.
- In Bezug auf die Qualität der analysierten Informationen aus der Buchführung hat die Untersuchung Folgendes ergeben:
 - Auf Aufwandseite: Der Kostenzuweisung der PJ-Zentralverwaltung an die verschiedenen Programme, zu denen auch das Angebot «Beratung und Hilfe 147» gehört, fehlt es an Transparenz, insbesondere in Bezug auf die Berechnung des Aufwands, der auf die verschiedenen Programme von PJ zu verteilen und ihnen anzurechnen ist. Ausserdem lässt sich der Gesamtaufwand von «Beratung und Hilfe 147» nicht ordnungsgemäss auf die drei Netzstellen verteilen. Diese nur globale buchhalterische Erfassung des Aufwands schränkt

die Analyse des Umfangs, der Struktur sowie der jährlichen und regionalen Kostenveränderungen stark ein.

- Auf Ertragsseite: Es werden nur Spenden und finanzielle Beiträge verbucht, die spezifisch dem Angebot «Beratung und Hilfe 147» zugewiesen werden. Spenden zugunsten von PJ, bei denen kein spezifischer Verwendungszweck vermerkt ist, werden in der Rechnung von PJ ausgewiesen, auch wenn die Spendensammelaktionen stark von der Bekanntheit des Angebots «Beratung und Hilfe 147» profitieren. Die in der Rechnung des Angebots «Beratung und Hilfe 147» verbuchten Einnahmen sind somit stark unterbewertet.
- Diese Buchführungspraxis schränkt die Aussagekraft der Informationen zu den Kosten und zur Finanzierung des Angebots «Beratung und Hilfe 147» ein. Sie limitiert auch die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit auf regionaler Ebene zu vergleichen und die Ursachen der festgestellten Abweichungen zu analysieren.

Finanzielle Lage des Angebots «Beratung und Hilfe 147»

- 2014 beliefen sich die Kosten für das Angebot «Beratung und Hilfe 147» auf insgesamt 3,235 Millionen Franken, während die spezifischen Einnahmen 1,921 Millionen Franken betragen. Das in der Rechnung ausgewiesene Defizit betrug somit 1,313 Millionen Franken. Dieses buchhalterische Defizit ist aber aufgrund der identifizierten Mängel bei den Prozessen der Zuweisung der Einnahmen und Ausgaben durch die PJ-Zentralverwaltung auf die Konten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» mit Vorsicht zu interpretieren.
- Das Beratungsangebot 147 ist ein Aushängeschild von PJ, was es leichter macht, Spenden zu sammeln und Finanzhilfen zu erhalten. Da unter den Einnahmen des Angebots «Beratung und Hilfe 147» nur spezifisch dafür zugesprochene Spenden ausgewiesen sind (Spenden mit einzigem Verwendungszweck «Beratung und Hilfe 147»), kann die finanzielle Lage des Beratungsangebots 147 nicht getrennt von derjenigen der Stiftung PJ betrachtet werden.
- PJ verfügt über ausreichend Ressourcen zur Deckung des buchhalterischen Defizits des Angebots «Beratung und Hilfe 147». Nach den Jahresberichten zu urteilen dürfte der Fortbestand von PJ finanziell gesichert sein. Angesichts der finanziellen Lage von PJ und der engen Verbindung zwischen PJ und dem Angebot «Beratung und Hilfe 147» kann davon ausgegangen werden, dass dessen finanzielle Sicherheit trotz des in der Rechnung ausgewiesenen Defizits nicht gefährdet ist.

Leistungen, Inputs und Organisation des Angebots «Beratung und Hilfe 147»

- Zum Beratungsangebot 147 gehört eine Telefonhilfe, die ganzjährig rund um die Uhr und in drei Sprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch) erreichbar ist. Die Erbringung dieser Leistung erfordert unabhängig von der Anzahl eingehender Anrufe eine umfassende Organisation. Diese besteht aus einer Zentralverwaltung und drei regionalen Netzstellen mit schweizweit insgesamt 71 Beraterinnen und Beratern.
- Es werden auch Beratungen per E-Mail, SMS, Chat und via Fragen/Antworten im Internet angeboten. Für diese Leistungen besteht kein Bereitschaftsdienst (die Antwortfristen betragen 48 Stunden bei SMS und 72 Stunden bei E-Mails, die Fragen/Antworten im Internet werden rund einmal monatlich ergänzt). Durch die Beratung über verschiedene Kanäle wird nicht nur den Bedürfnissen der Jugendlichen besser entsprochen, sondern auch das Leistungsvolumen erhöht. Da diese Diversifizierung keine zusätzliche Beraterstelle erfordert, steigert sie die Wirtschaftlichkeit des Angebots «Beratung und Hilfe 147».
- Die effektive Beschäftigungsquote der Beraterinnen und Berater, das heisst der Anteil ihrer Bereitschaftszeit, die sie damit zubringen, Jugendlichen und Kindern zuzuhören und sie zu beraten, beträgt unter Berücksichtigung sämtlicher Leistungen (schweigende Anruferinnen und Anrufer, Testanrufe) 30 %. Hinter diesem Mittelwert verbergen sich jedoch erhebliche regionale

und tageszeitliche Unterschiede. Zwischen 15 und 20 Uhr, wenn die Telefonhilfe besonders stark beansprucht wird, können die Anrufe in der Deutschschweiz nicht von einer einzigen Person bewältigt werden.

- Wichtigster Input des Angebots «Beratung und Hilfe 147» ist die Arbeit der Beraterinnen und Berater sowie auf Ebene der leitenden Funktionen. Der Personalbestand umfasste 2014 rund 26 Vollzeitstellen (in Vollzeitäquivalenten – VZÄ 2014). Er ist seit 2010 stabil (+2 %).
- Das aggregierte Volumen der erbrachten Leistungseinheiten (nicht gewichtete Summe der entgegengenommenen Anrufe, beantworteten SMS und E-Mails, geführten Chats und hinzugefügten Fragen/Antworten im Internet) ist seit 2010 zurückgegangen (-36 %). Grund für diese Abnahme ist der Rückgang von nicht konstruktiven Anrufen und Testanrufen, die dank eines Filtersystems abgefangen werden konnten.
- Die Gesamtdauer der Gespräche und Beratungen hat hingegen seit 2010 zugenommen (+6 %). Dieser Anstieg ist teilweise auf die längere Gesprächsdauer bei Telefonanrufen (weniger, aber längere Anrufe) zurückzuführen, vor allem aber auf die Zunahme der Anzahl Leistungen per E-Mail, SMS und Chat, die mehr Zeit in Anspruch nehmen (45 Minuten pro E-Mail und Chat, 30 Minuten pro SMS gegenüber durchschnittlich rund 4 Minuten pro entgegengenommener Anruf).
- Zwischen den drei Netzstellen bestehen erhebliche Unterschiede. Die Netzstelle in der Deutschschweiz ist die grösste. Auf sie entfallen 85 % der gesamten Gesprächs- und Beratungsdauer (Westschweiz: 12 %; Tessin: 3 %). Die starke Nachfrage erklärt auch ihre unterschiedliche Organisation (Internalisierung der Beratungstätigkeit). Die Deutschschweizer Netzstelle ist zudem die einzige, die Leistungen per Chat anbietet.
- Eine der grössten Schwierigkeiten der Wirtschaftlichkeitsprüfung bestand in der Qualitätsanalyse des untersuchten Angebots. Eine Qualitätsmessung der durchgeführten Beratungen ist zwar subjektiv, dennoch deuten die folgenden Aspekte darauf hin, dass sich die Qualität der Beratung seit 2010 verbessert hat: Erhöhung der durchschnittlichen Gesprächs- und Beratungsdauer, Rückgang des zeitlichen Aufwands für die Beantwortung von Testanrufen und nicht konstruktiven Anrufen (dank eingerichteter Filter), Diversifizierung der Leistungen (um die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen besser zu decken) und die verstärkte Aus- und Weiterbildung der Beraterinnen und Berater.

Kosten, Kostenzusammensetzung und -struktur

- Die Kosten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» sind seit 2010 gewachsen (+40 % zwischen 2010 und 2014, d.h. +923 000 Franken), wobei sie seit 2012 relativ stabil sind (+3,6 % zwischen 2012 und 2014, d.h. +112 000 Franken).
- Gemäss den seit 2012 verfügbaren detaillierten Buchhaltungsinformationen (für 2010 und 2011 liegen aufgrund des Buchhaltungssystems keine detaillierten Buchhaltungsdaten vor) ist die Kostenzunahme hauptsächlich auf den Anstieg der Lohnkosten (ohne Erhöhung des Beschäftigungsvolumens) sowie der Material- und Betriebskosten zurückzuführen.
- Mit den verfügbaren Daten lassen sich die Faktoren für das Kostenwachstum allerdings aufgrund der buchhalterischen Mängel nicht genau bestimmen.
- Die Kostenentwicklung von 2012 bis 2014 deckt sich mit den Prognosen des Fünfjahresplans von PJ vom Mai 2012. Darin rechnete PJ aufgrund der geplanten Professionalisierung des Angebots mit einem Kostenanstieg. Diese Professionalisierung sollte durch die Einstellung von Beraterinnen und Beratern mit entsprechender Ausbildung sowie durch die Verstärkung der Personalbetreuung, des Erfahrungsaustausches unter den Mitarbeitenden und des Weiterbildungsprozesses erreicht werden. Im Hinblick auf diese Zielsetzung mussten attraktive Löhne geboten werden, was eine Erhöhung der Lohnsumme zur Folge haben würde. Ein Teil des erwarteten Kostenwachstums ergab sich aus der Anpassung der Löhne, die seit 2005 keinen Teuerungsausgleich mehr erfahren hatten. Ob und in welchem Ausmass die einzelnen Faktoren

seit 2012 zur effektiven Erhöhung der Lohnkosten beigetragen haben, kann anhand der Rechnungen nicht überprüft werden. Die Ähnlichkeit zwischen dem prognostizierten und dem effektiven Kostenwachstum des Angebots «Beratung und Hilfe 147» in den letzten drei Jahren lässt aber den Schluss zu, dass die Massnahmen des Fünfjahresplans von 2012 tatsächlich umgesetzt wurden. Der Vorstand von PJ bestätigte, dass zwischen 2012 und 2013 eine allgemeine Lohnanpassung stattgefunden hat.²

- Trotz der limitierten Buchhaltungsdaten konnte die Zusammensetzung der Kosten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» anhand verschiedener Arbeitshypothesen geschätzt werden. Demnach dürften die Lohnkosten zwischen 85 % und 90 % des Gesamtaufwands betragen. Die restlichen Ausgaben verteilen sich auf Material-, Betriebs-, Kommunikations- und Fundraising-Kosten. Der Anteil der direkt von den Netzstellen verursachten Kosten am Gesamtaufwand liegt bei 70 % bis 80 %.
- Die Analyse der Kostenzusammensetzung hat ergeben, dass die Leistungen des Angebots «Beratung und Hilfe 147» mit hohen Fixkosten verbunden sind. Die Telefonhilfe erfordert eine umfassende Organisation (unabhängig von der Anzahl eingehender Anrufe), doch sobald diese Grundkapazität sichergestellt ist, verursacht ein Anstieg der beantworteten Anrufe oder anderer Leistungsarten keine Mehrkosten mehr (solange die Personalressourcen unverändert bleiben und die Telefonleitungen nicht überlastet sind). Mit anderen Worten: Wenn das Volumen der angebotenen Leistungen ohne direkte Auswirkungen auf die Gesamtkosten erhöht werden kann (Stichwort «Skaleneffekte»), ist ein Ausbau der Leistungen, um sich noch besser an den Bedürfnissen des Zielpublikums zu orientieren, wirtschaftlich sehr interessant.
- Die Kosten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» wurden in drei Gruppen gegliedert. Die Kosten für die Telefonhilfe werden auf rund 56 % des derzeitigen Gesamtaufwands geschätzt. Auf die Kosten für die Professionalisierung und den Ausbau des Angebots in der Deutschschweiz entfallen rund 24 % des Gesamtaufwands. Der Saldo (20 %) ergibt sich aus den zentralisierten Funktionen von PJ (Zentralverwaltung, Fundraising, Kommunikation und Werbung).

Wirtschaftlichkeits- und Diffusionsindikatoren

- Die zwei leistungsbezogenen Wirtschaftlichkeitsindikatoren setzen erstens die nicht gewichtete Summe der beantworteten Anrufe, der E-Mail- und SMS-Antworten, der Chats und der im Internet hinzugefügten Fragen/Antworten (Leistungsvolumen) mit der Anzahl Beschäftigter (in VZÄ) ins Verhältnis und zweitens die Gesamtdauer der Gespräche und Beratungen mit der Anzahl Beschäftigter (in VZÄ). Da im Beobachtungszeitraum (2010–2014) die Anzahl Beschäftigte in VZÄ stabil geblieben ist, das Leistungsvolumen zurückgegangen ist und die Gesamtdauer der Gespräche und Beratungen zugenommen hat, ist der erste Indikator rückläufig während der zweite Indikator zugenommen hat.
- Auf regionaler Stufe weist die Deutschschweizer Netzstelle die besseren leistungsbezogenen Wirtschaftlichkeitsindikatoren auf: Die Region ist grösser, die Netzstelle konnte sich professionalisieren und hat es verstanden, die Skaleneffekte zu nutzen, indem sie Leistungen per E-Mail, SMS und Chat eingeführt hat. In der Westschweiz und vor allem im Tessin ist das Leistungsvolumen zu klein, um aus wirtschaftlicher Sicht den Verzicht auf die Heimarbeit der Beraterinnen und Berater zu begründen.
- Die kostenbezogenen Wirtschaftlichkeitsindikatoren setzen die Kosten mit den Leistungen des Angebots «Beratung und Hilfe 147» ins Verhältnis. Diese Indikatoren weisen auf eine Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit des Beratungsangebots 147 hin. Die Ursache liegt in einem überproportionalen Kostenwachstum im Verhältnis zur Gesamtdauer der Gespräche und

² Eine weitere Erhöhung soll demnächst im Rahmen der Verabschiedung einer neuen Lohnskala erfolgen.

Beratungen (die ansteigt) sowie in der negativen Entwicklung des Leistungsvolumens. Der erste Indikator ist aber seit 2012 stabil.

- Die diffusionsbezogenen Indikatoren setzen das Leistungsvolumen und die Gesamtdauer der Gespräche und Beratungen des Beratungsangebots 147 mit der Zahl der unter 20-Jährigen ins Verhältnis. Sie zeigen, dass sich weder der Rückgang des Leistungsvolumens noch der leichte Anstieg der Gesamtdauer der Gespräche und Beratungen durch den Bevölkerungsanteil der Jugendlichen erklären lassen, der sich von einem Jahr zum nächsten kaum verändert.
- Gemäss den Diffusionsindikatoren wird das Angebot «Beratung und Hilfe 147» in den drei Regionen unterschiedlich stark in Anspruch genommen. In der Westschweiz, in der der Bevölkerungsanteil der unter 20-Jährigen leicht höher ist als in der übrigen Schweiz, fallen die beiden Indikatoren «Leistungsvolumen pro in der Schweiz wohnhafte/r Jugendliche/r» und «Gesprächs- und Beratungsdauer pro in der Schweiz wohnhafte/r Jugendliche/r» tiefer aus als in den anderen Regionen. Da gesamtschweizerisch ähnliche Informationskampagnen zum Angebot «Beratung und Hilfe 147» durchgeführt wurden, sind die Gründe für diese Abweichungen nicht nachvollziehbar und würden eine genauere Analyse erfordern.

Komparative Analyse zwischen telefonischen Beratungsangeboten

- Elf telefonische Anlaufstellen haben sich an der komparativen Analyse beteiligt und über ihre Organisation, ihre Funktionsweise, ihre Kosten und ihre Leistungen Auskunft gegeben. Die Mehrheit (7) ist im Kinderschutz tätig. Die verwendeten Daten beziehen sich auf die Jahre 2012 bis 2014.
- Die Vergleiche zwischen den telefonischen Beratungsangeboten haben ergeben, dass das Angebot «Beratung und Hilfe 147» in Bezug auf die durchschnittlichen Einheitskosten (Kosten pro Anruf und Kosten pro aggregierte Leistungseinheit) gut dasteht. Auch die Kosten pro Beratungsminute sind im Vergleich zu anderen von Fachkräften bedienten Telefonhilfen gering (einzig bei den von Ehrenamtlichen bedienten Telefonhilfen liegen die Kosten pro Beratungsminute tiefer), was sich mit der hohen Anzahl Anrufe (mit Beratung) und der langen Gesprächs- und Beratungsdauer des Angebots «Beratung und Hilfe 147» erklären lässt. Zum Vergleich: Die Gesamtkosten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» sind nahezu dreimal kleiner als die der Telefonhilfe, die ihm in Bezug auf die Anzahl Anrufe (Gesamtzahl der eingehenden Anrufe und Anrufe pro Stunde während der Öffnungszeiten) und der Leistungsvielfalt am nächsten liegt.
- Die komparative Analyse hat gezeigt, dass das Angebot «Beratung und Hilfe 147» im Vergleich zu anderen Telefonhilfen äusserst wirtschaftlich ist. Untermauert wird dieses Erkenntnis durch die Tatsache, dass das Angebot «Beratung und Hilfe 147» als einzige Telefonhilfe eine Rund-um-die-Uhr-Bereitschaft in drei Sprachen anbietet und über eine grosse Anzahl Kommunikationswege erreichbar ist.
- Auch beim Anteil der Anrufe, die zu einer Beratung führen, ist das Angebot «Beratung und Hilfe 147» gut positioniert. Es weist die zweitbeste Quote (von sechs telefonischen Beratungsangeboten) auf. Das einzige telefonische Beratungsangebot mit einer besseren Quote verzeichnet eine sehr geringe Anzahl Anrufe.
- Schliesslich ist das Angebot «Beratung und Hilfe 147» auch bei der Anzahl Anrufe pro Input gut aufgestellt, was auf die im Vergleich zu den anderen untersuchten Kindernotrufnummern relativ kurze Wartezeit zurückzuführen ist.

Allgemeine Schlussfolgerungen zur Wirtschaftlichkeit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Angebot «Beratung und Hilfe 147» eine relativ hohe Wirtschaftlichkeit aufweist. Ausschlaggebend für diese Beurteilung sind seine vorteilhafte Position (in Bezug auf Angebot, Kosten und Leistungen) im Vergleich zu ähnlichen telefonischen

Beratungsangeboten im Ausland sowie der Anstieg der gesamten Gesprächs- und Beratungsdauer pro Beraterin bzw. Berater (VZÄ) seit 2010. Die Qualitätsverbesserung (Erhöhung der Gesprächs- und Beratungsdauer pro Anruf, Diversifizierung der Leistungen, Professionalisierung, Ausbildung und Betreuung der Beraterinnen und Berater) bei einer stabilen Beschäftigungszahl (VZÄ) seit 2010 bestärkt diese positive Einschätzung.

Trotzdem sind die Kosten des Angebots «Beratung und Hilfe 147» seit 2010 stark angestiegen, auch wenn seit 2012 eine gewisse Stabilisierung zu beobachten ist. Die kostenbezogenen Wirtschaftlichkeitsindikatoren haben sich folglich massiv verschlechtert, sind aber im internationalen Vergleich weiterhin gut positioniert. Allerdings können die Gründe für dieses Kostenwachstum anhand der verfügbaren Informationen nicht mit Sicherheit ermittelt werden. Es kann auch nicht beurteilt werden, ob dieses Kostenwachstum gemessen an den Zielsetzungen des Angebots «Beratung und Hilfe 147» und unter Berücksichtigung des sich verändernden Umfelds akzeptabel ist. Angesichts der finanziellen Reserven von PJ ist das Angebot «Beratung und Hilfe 147» in seiner heutigen Form trotz Kostenanstieg aber nicht gefährdet.

Die Studie empfiehlt die Verbesserung der Buchführung, die Optimierung des Angebots durch eine verstärkte Zusammenarbeit und einen Ausbau der Leistungen, die Aufhebung von Notrufnummern und telefonischen Beratungsdiensten, die auf kantonaler Ebene parallel zum Angebot «Beratung und Hilfe 147» bestehen, und die Verringerung des Zeitaufwands für die Formulierung von Beratungen per E-Mail, SMS und Fragen/Antworten auf der Website.

Riassunto

I. Contesto

Il servizio «Consulenza + aiuto 147» di Pro Juventute offre consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani per telefono e tramite i nuovi media (e-mail, SMS, chat, sito Internet). L'offerta è gratuita e trilingue (tedesco, francese e italiano). La prestazione telefonica, accessibile con il numero 147, è disponibile in tutta la Svizzera 24 ore su 24, 365 giorni all'anno.

Il servizio, gestito dalla Fondazione nazionale Pro Juventute (PJ) dal 2003, è finanziato da sussidi federali e cantonali e da donazioni private. Attualmente la Confederazione versa un contributo forfettario annuo di 600 000 franchi (ossia il 18,5 % delle spese complessive del 147 nel 2014) sulla base di un contratto di prestazioni gestito dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

Il contributo federale all'offerta «Consulenza + aiuto 147» è stato esaminato dal Consiglio federale nell'ambito di un rapporto pubblicato nel 2013¹. Alcuni parlamentari si erano detti preoccupati per la situazione finanziaria del servizio ritenendo che la sua esistenza fosse in serio pericolo. Da allora diverse misure adottate da PJ hanno permesso di evitare questa minaccia, quantomeno a medio termine. L'evoluzione al rialzo delle spese del 147 ha però posto la questione dell'economicità dell'offerta. Per risponderci l'UFAS ha commissionato una valutazione esterna, da cui è scaturito il presente rapporto.

II. Obiettivo

Lo studio mira principalmente ad esaminare l'**economicità del servizio «Consulenza + aiuto 147»** e, se del caso, a dedurne proposte volte al suo miglioramento. L'analisi dell'economicità verte sul rapporto tra le prestazioni fornite (output) e i mezzi utilizzati a tal fine (input). Si distingue dalle analisi sull'efficacia e sull'efficienza in quanto concerne unicamente le prestazioni e gli input e non gli obiettivi raggiunti o perseguiti dal programma esaminato.

Si tratta quindi di verificare se il rapporto tra le risorse utilizzate (per il personale, il materiale ecc.) e le prestazioni fornite (ascolto e consulenza per telefono o tramite e-mail, SMS, chat o sito Internet) sia adeguato tenendo conto delle esigenze legate al funzionamento del servizio (offerta trilingue, gratuita, 24 ore su 24, 365 giorni all'anno).

III. Metodo

Per esaminare l'economicità del servizio, l'analisi poggia su **quattro moduli**:

1. Descrizione del processo di produzione e dati sugli input e sulle prestazioni del 147.
2. Analisi della composizione e della struttura dei costi del 147.
3. Analisi dell'evoluzione degli indicatori di economicità del 147.
4. Analisi comparativa tra gli indicatori di economicità del 147 e quelli di altri servizi di consulenza telefonica.

Il **primo modulo** comprende tre parti: la prima informa sulla situazione finanziaria del 147 e di PJ; la seconda descrive il processo di produzione delle prestazioni del 147 e, a tal fine, rende conto dell'organizzazione del servizio, delle prestazioni fornite e dei mezzi necessari alla loro produzione; la terza presenta i dati disponibili sulle prestazioni e sugli input del 147 e propone due indicatori per aggregare le diverse prestazioni dell'offerta (1. somma non ponderata delle chiamate ricevute, delle

¹ Consiglio federale, « Conseils + aide 147 » de Pro Juventute, rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Fiala (10.3994) du 15 décembre 2010 et Schmid-Federer (10.4018) du 16 décembre 2010 (d/f), 3 luglio 2013.

risposte alle e-mail e agli SMS, delle chat effettuate e delle domande e risposte aggiunte sul sito Internet; 2. durata totale di ascolto e consulenza).

Il **secondo modulo** esamina dapprima la composizione dei costi del 147, ossia la loro ripartizione in funzione delle voci di spesa più importanti (salari, oneri informatici ecc.), e in seguito la loro struttura, vale a dire la quota di costi fissi e quella di costi variabili. Questo aspetto è rilevante, in quanto in presenza di costi fissi considerevoli qualsiasi aumento del volume di prestazioni (in particolare con una maggiore diversificazione) diventa economicamente auspicabile poiché tale sviluppo non genererà spese supplementari significative (in tal caso si parla di economie di scala). Infine, il modulo propone una ricostruzione delle determinanti delle spese complessive del 147 stimando l'onere non riducibile risultante dalla permanenza telefonica (offerta di base), quello derivante dalla professionalizzazione dei consulenti e dall'ampliamento dell'offerta di base e quello cagionato dalle attività dell'amministrazione centrale di PJ.

Il **terzo modulo** esamina l'evoluzione degli indicatori di economicità del 147 dal 2010. Gli indicatori, che si riferiscono alle prestazioni fornite, al volume d'impiego, ai costi e alla diffusione delle prestazioni tra i giovani di età inferiore ai 20 anni, sono analizzati su scala nazionale e, se i dati lo permettono, anche a livello delle tre antenne regionali.

Il **quarto modulo** presenta un'analisi comparativa tra gli indicatori di economicità del 147 e quelli di altri servizi di consulenza telefonica, svizzeri o stranieri. Il paragone verte sugli indicatori di prestazioni e di costi in modo da determinare l'economicità del 147. Saranno infine esaminati i fattori che possono essere all'origine delle differenze osservate.

Per realizzare lo studio sono stati analizzati documenti e dati contabili, svolti colloqui con i responsabili regionali e con quelli della sede centrale e contattati servizi di consulenza telefonica disposti a fornire le indicazioni necessarie per effettuare confronti con il 147.

IV. Risultati

Informazioni contabili

- Sono stati esaminati i conti del 147 dal 2010 al 2014. Va precisato che i conti sono disponibili su base annua paragonabile solo dal 2012.
- Dall'esame dei conti sono emerse le seguenti osservazioni riguardo alla qualità delle informazioni contabili sul 147:
 - Sul fronte dei costi: le procedure d'imputazione delle spese dell'amministrazione centrale di PJ ai suoi diversi programmi, tra cui rientra il 147, sono poco trasparenti, in particolare per quanto concerne il calcolo degli importi da ripartire e da imputare ai diversi programmi di PJ, tra cui il 147. Inoltre, i conti del 147 non permettono di ripartire correttamente le spese complessive del 147 tra le tre antenne regionali. Queste lacune nell'ambito del rilevamento contabile dei costi limitano considerevolmente l'analisi del livello, della struttura e delle variazioni dei costi del 147 da un anno all'altro e da una regione all'altra.
 - Sul fronte dei ricavi: nei conti del 147 figurano solo le donazioni e i sussidi destinati al servizio in modo specifico. Dal canto loro, le donazioni versate direttamente a PJ senza alcuna menzione di un programma specifico rientrano nei conti di PJ, sebbene il successo delle raccolte di fondi dipenda notevolmente dalla notorietà del 147. I ricavi effettivi figuranti nei conti del 147 sono quindi ampiamente sottovalutati.
- Questa prassi limita pertanto la validità delle informazioni sui costi e sul finanziamento del 147, le possibilità di paragonare gli indicatori di economicità tra le regioni e l'analisi delle cause degli scarti osservati.

Solidità finanziaria del 147

- Nel 2014, i conti del 147 facevano registrare costi complessivi per un importo di 3,235 milioni di franchi e ricavi specifici ammontanti a 1,921 milioni di franchi, e quindi un deficit di 1,313 milioni di franchi. Tuttavia, viste le lacune rilevate nelle vigenti modalità d'imputazione dei costi e dei ricavi dell'amministrazione centrale di PJ sui conti del 147, questo saldo negativo va interpretato con cautela.
- Il 147 è una prestazione centrale di PJ e, in quanto tale, facilita l'ottenimento di donazioni e sussidi. Poiché i suoi ricavi includono solo le donazioni versategli in modo specifico (donazioni in cui viene menzionato il 147 quale unico destinatario), non si può valutare la sua solidità finanziaria indipendentemente da quella della Fondazione PJ.
- PJ dispone delle risorse necessarie per coprire il deficit contabile del 147. Secondo i rapporti annuali di PJ, in futuro la sua situazione finanziaria dovrebbe rimanere sana. Considerati la solidità finanziaria intrinseca di PJ e gli stretti rapporti tra PJ e il 147, si può quindi ritenere che il deficit contabile figurante nei conti del 147 non ne comprometta la situazione finanziaria.

Prestazioni, input e organizzazione del 147

- La consulenza telefonica del 147 è disponibile 24 ore su 24 e 365 giorni all'anno ed è trilingue (tedesco, francese e italiano). La fornitura di questa prestazione richiede un'organizzazione rigorosa a prescindere dal volume di chiamate ricevute. Il 147 è organizzato in un'amministrazione centrale e in tre antenne regionali con complessivamente 71 consulenti in tutta la Svizzera.
- Il 147 fornisce anche consulenza via e-mail, SMS o chat oppure tramite domande e risposte disponibili sul suo sito Internet. Per queste prestazioni non è prevista una permanenza continua (risposta entro due giorni per gli SMS, entro tre giorni per le e-mail, domande e risposte aggiunte sul sito Internet circa una volta al mese). La diversificazione dei canali di consulenza permette di rispondere meglio alle preferenze dei giovani e contribuisce all'aumento del volume di prestazioni. Dato che questa diversificazione non richiede un consulente supplementare, permette di migliorare l'economicità del 147.
- Se si prendono in considerazione tutte le prestazioni (risposte alle chiamate silenziose e alle chiamate test), il tasso d'attività effettivo dei consulenti, ossia la percentuale del tempo di permanenza dedicato effettivamente all'ascolto e alla consulenza dei bambini e dei giovani, è pari al 30 per cento. Ciononostante, questa media cela importanti differenze regionali e di orario: ad esempio, alle ore di punta del servizio (dalle ore 15 alle 20), in Svizzera tedesca la presenza di un solo consulente è insufficiente per rispondere alle chiamate.
- Il principale input del 147 è costituito dal lavoro dei consulenti e dei gestori. Dal 2010 l'effettivo del 147 è rimasto stabile (+2 %). Nel 2014, era di circa 26 posti (equivalente tempo pieno – ETP).
- Dal 2010 il volume aggregato di unità di prestazioni (somma non ponderata delle chiamate ricevute, delle risposte alle e-mail e agli SMS, delle chat effettuate e delle domande e risposte aggiunte sul sito Internet) è diminuito (-36 %). Il calo è imputabile alla diminuzione delle chiamate non costruttive e alle chiamate test grazie al sistema di filtraggio delle chiamate introdotto dal 147.
- Dal 2010 la durata totale di ascolto e consulenza fornita dal 147 è invece aumentata (+6 %). Questo è dovuto all'incremento della durata delle risposte alle chiamate (meno chiamate, che però durano più a lungo) e soprattutto all'aumento del numero di prestazioni via e-mail, SMS o chat, che richiedono un tempo di attività più lungo da parte dei consulenti (45 minuti per e-mail e per chat, 30 minuti per SMS, contro soltanto 4 minuti circa in media per chiamata).
- Vi sono importanti differenze tra le tre antenne regionali. Quella svizzero-tedesca è la più grande: fornisce l'85 per cento della durata totale di ascolto e consulenza (12 % nella Svizzera romanda e 3 % nella Svizzera italiana). Per far fronte alla forte domanda, è organizzata in modo diverso

(internalizzazione del lavoro dei consulenti). Inoltre, è l'unica antenna a fornire prestazioni tramite chat.

- Una delle maggiori difficoltà nell'analisi dell'economicità è costituita dall'esame della dimensione qualitativa del servizio esaminato. Sebbene la misurazione della qualità dei consigli impartiti dal 147 rimanga soggettiva, gli aspetti seguenti tendono a dimostrare che dal 2010 quest'ultima è migliorata: aumento della durata media di ascolto e consulenza, diminuzione del tempo necessario per rispondere alle chiamate test e alle chiamate non costruttive (grazie ai filtri introdotti), diversificazione delle prestazioni (per rispondere meglio ai bisogni degli utenti) e rafforzamento della formazione e della specializzazione dei consulenti.

Costi: composizione e struttura

- Dal 2010 i costi del 147 sono aumentati (+40 % tra il 2010 e il 2014, ossia +923 000 franchi), anche se in modo molto più contenuto tra il 2012 e il 2014 (+3,6 %, ossia +112 000 franchi).
- Stando alle informazioni contabili dettagliate disponibili dal 2012 (a causa del sistema contabile non esistono dati dettagliati per gli anni 2010 e 2011), l'incremento risulterebbe principalmente dall'aumento degli oneri salariali (senza aumento del volume di posti) e delle spese per il materiale e d'esercizio.
- Tuttavia, viste le lacune delle prassi contabili, le informazioni disponibili in merito non permettono di determinare in modo preciso i fattori di aumento.
- L'evoluzione delle spese registrata tra il 2012 e il 2014 è conforme alle previsioni fornite nel Piano quinquennale di PJ del maggio 2012. In questo documento, PJ prevedeva un aumento dei costi in seguito alla volontà di professionalizzare il servizio assumendo prioritariamente consulenti in possesso di una formazione adeguata e rafforzando il sostegno al lavoro dei consulenti, gli scambi di esperienze tra loro e la formazione continua. Per perseguire quest'obiettivo era necessario proporre salari interessanti, il che avrebbe comportato un aumento della massa salariale. La prevista crescita dei costi era anche giustificata dal fatto che i salari del 2012 non erano più stati adeguati all'inflazione dal 2005. Dall'esame dei conti non si può verificare se e in quale misura ognuno di questi fattori abbia effettivamente contribuito al rialzo effettivo degli oneri salariali dal 2012. Tuttavia, poiché nel corso dei tre ultimi anni l'evoluzione dei costi del 147 prevista è stata simile a quella effettiva, si può concludere che le misure presentate nel Piano quinquennale del 2012 sono state effettivamente attuate. La direzione di PJ ha potuto confermare che l'aumento generale dei salari è avvenuto, come previsto, tra il 2012 e il 2013².
- Nonostante i limiti dei dati contabili, diverse ipotesi di lavoro hanno permesso di stimare la composizione dei costi del 147. Secondo questo approccio, gli oneri salariali del 147 dovrebbero rappresentare tra l'85 e il 90 per cento delle spese complessive. I costi rimanenti comprendono le spese per l'acquisto di materiale nonché le spese d'esercizio, di comunicazione e di raccolta dei fondi. La quota delle spese complessive risultanti direttamente dalle antenne regionali del 147 è compresa tra il 70 e l'80 per cento.
- L'analisi della struttura dei costi rivela che le prestazioni del 147 sono contraddistinte da importanti costi fissi. La permanenza telefonica richiede infatti un'organizzazione rigorosa (a prescindere dal volume di chiamate ricevute), ma una volta introdotta questa capacità di base l'aumento delle risposte alle chiamate o degli altri tipi di prestazione non implica un aumento delle spese (finché le risorse di personale rimarranno invariate e quindi le linee telefoniche non saranno intasate). In altre parole, se il volume delle prestazioni offerte da 147 può aumentare senza conseguenze dirette sulle spese complessive (economie di scala), dal punto di vista dell'economicità del servizio è molto interessante aumentare il livello delle prestazioni per rispondere meglio alle attese degli utenti.

² Un secondo incremento è previsto prossimamente, simultaneamente all'adozione di un nuovo regime delle retribuzioni.

- Le spese del 147 sono suddivise in tre blocchi. I costi per la permanenza telefonica di base sono stimati intorno al 56 per cento delle spese complessive attuali del servizio. Quelli per la professionalizzazione del servizio e per l'aumento dell'offerta nella Svizzera tedesca rappresentano circa il 24 per cento delle spese complessive. La percentuale rimanente (20 %) risulta dalle funzioni centrali di PJ (amministrazione centrale, raccolta di fondi, comunicazione e pubblicità).

Indicatori di economicità e di diffusione

- Gli due indicatori di economicità basati sulle prestazioni mettono in relazione primo la somma non ponderata delle chiamate ricevute, delle risposte alle e-mail e agli SMS, delle chat effettuate e delle domande e risposte aggiunte sul sito Internet (volume di prestazioni) con il numero di posti in ETP e, secondo, la durata totale di ascolto e consulenza con il numero de posti in ETP. Poiché il numero di posti in ETP è rimasto stabile, il volume di prestazioni è diminuito e la durata totale di ascolto e consulenza è aumentata durante tutto il periodo preso in considerazione (2010–2014), il primo indicatore è in calo, mentre il secondo è in rialzo.
- A livello regionale, gli indicatori di economicità basati sulle prestazioni sono migliori per l'antenna svizzero-tedesca. La regione è più grande e l'antenna ha potuto acquisire professionalità e saputo sfruttare le economie di scala sviluppando le prestazioni via e-mail, SMS e chat. Nella Svizzera romanda e in particolare in Ticino il volume delle prestazioni è troppo esiguo per giustificare dal punto di vista economico l'abbandono del lavoro da casa per i consulenti.
- Gli indicatori di economicità basati sui costi mettono in relazione i costi con le prestazioni del 147. Questi indicatori mostrano una minore economicità del 147 dovuta all'aumento più che proporzionale dei costi rispetto alla durata totale di ascolto e consulenza (in crescita) e all'evoluzione in calo del volume di prestazioni. Il primo indicatore mostra tuttavia una stabilizzazione dal 2012.
- Gli indicatori basati sulla diffusione mettono in relazione il volume di prestazioni e la durata totale di ascolto e consulenza del 147 con la dimensione della popolazione di età inferiore ai 20 anni. Essi mostrano che la dimensione della popolazione dei giovani, che rimane sostanzialmente invariata da un anno all'altro, non spiega né la diminuzione del volume di prestazioni né il debole aumento della durata complessiva di ascolto e consulenza.
- Gli indicatori di diffusione indicano che il ricorso al 147 è diverso nelle tre regioni. Nella Svizzera romanda, dove la percentuale di giovani di età inferiore ai 20 anni è lievemente superiore al resto del Paese, i due indicatori «volume delle prestazioni fornite per giovane residente» e «durata di ascolto e consulenza per giovane residente» sono meno buoni. Visto che le campagne d'informazione sul 147 sono simili per l'insieme del Paese, i motivi di queste differenze, ad oggi ignoti, richiederebbero un'analisi specifica.

Analisi comparativa tra servizi di consulenza telefonica

- 11 servizi di consulenza telefonica hanno accettato di partecipare all'analisi comparativa e di fornire informazioni in merito a organizzazione, funzionamento, spese e prestazioni. La maggior parte di loro (7) è attiva nell'ambito della protezione dell'infanzia. I dati utilizzati riguardano gli anni 2012–2014.
- Dai paragoni effettuati tra i servizi emerge che il 147 è ben posizionato sul piano delle spese unitarie medie (costo per chiamata e costo per unità aggregata di prestazione). Anche il costo per minuto di consulenza del 147 è poco elevato rispetto ai servizi in cui lavorano consulenti professionisti (solo quelli che ricorrono a operatori volontari hanno un costo minore). Questo è dovuto al fatto che il numero di chiamate (che danno luogo a consigli) e la durata di ascolto e di consulenza del 147 sono elevati. A titolo comparativo, il 147 presenta un costo totale quasi tre

volte inferiore a quello del servizio più vicino in termini di volume di chiamate (chiamate in entrata complessive e chiamate per ora di apertura) e di diversità delle prestazioni.

- L'analisi comparativa rileva l'elevata economicità del 147, tanto più che è l'unico servizio a proporre una permanenza continua in tre lingue e che dispone, inoltre, di molti canali di comunicazione.
- Il 147 occupa una buona posizione (è il secondo su 6 servizi) anche per quanto riguarda la percentuale di chiamate in entrata che danno luogo a consigli. Va precisato però che il servizio in testa alla classifica deve far fronte a un volume di chiamate molto basso.
- Il 147 è ben posizionato anche in termini di volume di chiamate per input. Questo è imputabile al fatto che rispetto agli altri servizi telefonici attivi nell'ambito della protezione dell'infanzia esaminati al 147 la durata di attesa è relativamente breve.

Conclusione generale sull'economicità

Dall'analisi emerge che l'economicità del 147 è relativamente elevata. Questa constatazione si basa sul buon posizionamento del 147 (quanto a servizio, spese e prestazioni) rispetto a servizi di consulenza telefonica simili con sede all'estero e sull'aumento della durata totale di ascolto e di consulenza per consulente (ETP) dal 2010. Il miglioramento della qualità del servizio (aumento della durata di ascolto e di consulenza per chiamata, diversificazione delle prestazioni, professionalizzazione, formazione e sostegno al lavoro dei consulenti) per un numero di posti (ETP) stabile dal 2010 rafforza questo apprezzamento positivo.

Ciononostante, dal 2010 le spese del 147 sono aumentate notevolmente, anche se in modo molto più contenuto dal 2012. Gli indicatori dell'economicità basati sui costi sono quindi notevolmente peggiorati, sebbene rimangano vantaggiosi nel confronto internazionale. Le informazioni disponibili non permettono però di stabilire precisamente i motivi all'origine dell'aumento dei costi né di giudicare se quest'ultimo sia accettabile tenendo conto degli obiettivi del 147 e del suo contesto variabile. Tuttavia, considerate le riserve finanziarie di PJ, l'incremento dei costi del 147 non mette a repentaglio l'offerta del servizio nei prossimi anni.

Le raccomandazioni dello studio mirano a migliorare la procedura contabile, ottimizzare il servizio rafforzando le collaborazioni e aumentando le prestazioni, sopprimere i servizi telefonici di aiuto e consulenza attivi parallelamente al 147 a livello cantonale e diminuire il tempo necessario per fornire consigli via e-mail o SMS o per aggiungere domande e risposte sul sito Internet.

Summary

I. Background

The purpose of the "Council and Assistance 147" service is to help children and young people by providing a listening ear and advice over the telephone or via the new media (e-mail, text message, chat forum, website). The service is entirely free of charge and available in three languages (German, French and Italian). The telephone answering service is accessible via the short number 147 and is available 24 hours a day, 365 days a year, in all parts of Switzerland.

The 147 service has been managed by the Pro Juventute Foundation (PJ) since 2003. It is funded by subsidies from the federal government and the cantons, as well as by private donations. The federal government currently contributes a fixed annual amount of CHF 600,000 to the 147 budget (18.5% of the total costs of running the service in 2014) under the terms of a service agreement managed by the Federal Social Insurance Office (FSIO).

The federal government's contribution has been subject to scrutiny by the Federal Council, which published a report on the service in 2013¹. Some parliamentarians had been concerned about the financial difficulties faced by the 147 service and feared that it would have to be discontinued. Various measures taken by PJ have since averted this eventuality, at least in the medium term. However, the rising costs of running the 147 service have raised the question of whether it provides value for money. To answer this question, the FSIO has commissioned an external assessment, resulting in this report.

II. Objective

The principal purpose of the study is to consider the **cost-effectiveness of the 147 service** and, if appropriate, to make proposals on how it could be improved. This cost-effectiveness analysis is based on the relationship between the services delivered (the products) and the means used to provide them (the inputs). It is therefore different from an effectiveness or efficiency analysis as it is concerned solely with the products and the inputs, not with the objectives achieved or targeted by the programme in question.

The aim, then, is to ascertain whether the relationship between the resources used (in terms of staffing, equipment, etc.) and the products delivered (counselling over the telephone and advice via e-mail, text messages, chat forum and website) is satisfactory, taking into account the constraints under which the organization operates (availability in three languages, free of charge, 24 hours a day, 365 days a year).

III. Methodology

In examining the cost-effectiveness of the service, the analysis is based on **4 modules**:

1. Description of the production process and data about the inputs and products of the 147 service.
2. Analysis of the cost composition and structure of the 147 service.
3. Analysis of changes in the cost-effectiveness indicators of the 147 service.
4. Comparative analysis of the cost-effectiveness indicators of the 147 service with those of other call centres.

¹ Federal Council, « Conseils + aide 147 » de Pro Juventute (PJ), Federal Council report in response to postulates proposed by Fiala (10.3994) on 15 December 2010 and Schmid-Federer (10.4018) on 16 December 2010, 3 July 2013

The **first module** focuses on three aspects. Firstly, it reports on the financial circumstances of the 147 service and of PJ as a whole. Secondly, it describes the process whereby the 147 products are produced. To this end, it reports on the organization of the service, the products it delivers and the inputs needed to produce them. Finally, it presents the data available in respect of the products and inputs of the 147 service and proposes two indicators for obtaining an aggregate figure for its various products (1. the unweighted sum of calls taken, answers to e-mails and text messages, chats conducted and Q+A added to the website, and 2. the total time spent listening and offering advice).

The **second module** first examines the cost composition of the 147 service, in particular which categories of cost weigh most heavily on the budget (salaries, IT costs, etc.). It then analyses the cost structure of the service, i.e. the distribution of fixed and variable costs. This aspect is important, because if the fixed costs are high, any increase in the volume of the products delivered (in particular as a result of diversification) will be financially desirable, as development of this kind will not engender significant additional expenditure (i.e. it is possible to make economies of scale). Finally, this module proposes a reconstruction of the determinants of the total cost of the 147 service, by estimating the irreducible costs of the 24/7 answering facility (the basic service), the costs of enhancing the professionalism of the advisers and widening the basic service and, finally, the costs of PJ's central administrative activities.

The **third module** examines changes in the cost-effectiveness of the 147 service since 2010, using a number of different indicators. These indicators cover the products delivered, volume of use, expenditure and the take-up of the products by young people under 20 years of age. They are analysed at national level and at the level of the three regional branches, where data permit.

The **fourth module** consists of an analysis to compare the 147 service with other Swiss and foreign call centres. This comparison examines product and cost indicators so as to assess the relative cost-effectiveness of the 147 service. Finally, the factors which may underlie the observed differences are examined.

This project relating to the 147 service has been based on documentary and accounting analyses, interviews with the regional managers and those based at HQ, and the participation of other call centres willing to provide the necessary information for the purposes of comparison with the 147 service.

IV. Results:

Regarding accounting information

- The appraisal is based on the accounts of the 147 service from 2010 to 2014. However, only since 2012 have the financial statements been available on a comparable annual basis.
- The conclusions concerning the quality of the accounting information for the 147 service are the following:
 - On the expenditure side, the procedures whereby the costs of the central administration of JP are attributed to its different programmes, including the 147 service, lack transparency, particularly when it comes to calculating how costs should be shared and attributed. Moreover, it is not possible to accurately deduce from the accounts how total expenditure on the 147 service is shared among the three regional branches. These deficiencies in the way costs are recorded seriously limit analysis of the cost level, structure and variations of the 147 service from one year to the next and from region to region.
 - On the income side, the 147 service accounts record only subsidies and donations made specifically to the service. Donations made directly to PJ, without mention of a specific programme, figure in the PJ accounts, even though the organization's success in raising funds

depended largely on the reputation of the 147 service. The income effectively recorded in the 147 service accounts is therefore a significant underestimate.

- These accounting practices consequently undermine the validity of the information relating to the expenditure and funding of the 147 service, the possibility of comparing cost-effectiveness indicators between the regions, and analysis of the reasons for the observed discrepancies.

Regarding the financial health of the 147 service

- In 2014, the accounts of the 147 service showed total expenditure of CHF 3.235 million and specific income of CHF 1.921 million. The deficit reported in the accounts of the 147 service was therefore CHF 1.313 million. This deficit must, however, be interpreted with caution, given the deficiencies noted in the procedures for allocating the expenditure and income of PJ's central administration to the 147 service accounts.
- The 147 service is a flagship activity for PJ and, for this reason, is instrumental in enabling PJ to obtain donations and subsidies. As the income of the 147 service includes only donations specifically made to the service (donations mentioning the 147 service as the sole beneficiary), it is not possible to judge the health of the 147 service independently of that of the PJ Foundation as a whole.
- PJ has the necessary resources to cover the deficit of the 147 service as reported in the accounts. According to its annual reports, PJ is expected to remain in sound financial health. Given the intrinsic financial health of PJ, and the close ties between PJ and the 147 service, it is therefore reasonable to assume that the 147 service is not endangered by the deficit indicated in its accounts.

Regarding the products, inputs and organization of the 147 service

- The 147 service provides a 24/7 telephone answering facility (24 hours a day, 365 days a year) in three languages (German, French, Italian). Providing this service requires a large-scale organization, whatever the volume of incoming calls. In terms of organization, the service consists of a central administration and three regional branches, with a total of 71 counsellors throughout Switzerland.
- The 147 service also gives advice via e-mail, text message, a chat forum and the Q+As available on its website. These products are not instantly available at all times (there is a 48-hour response time for text messages, 72 hours for e-mails, while Q+A are added to the website roughly once a month). The diversification of channels for giving advice is better adapted to the preferences of young people and helps to increase the volume of products delivered. Since this diversification does not require additional counsellors, it makes the 147 service more cost-effective.
- The activity rate of the counsellors, i.e. the percentage of the time they are on duty listening to and counselling children and young people, is 30%, if all activities (including responses to silent and test calls) are taken into account. However, this average figure conceals some significant regional and time-related differences. At peak times (3 p.m. to 8 p.m.) in German-speaking Switzerland, for instance, a single counsellor is insufficient to answer all the incoming calls.
- The main input of the 147 service is the work done by its counsellors and managers. In 2014, a total of 26 people (full-time equivalent) were employed by the 147 service. This figure has remained stable (+2%) since 2010.
- The aggregate volume of individual products delivered by the service (unweighted total of calls taken, text messages and e-mails answered, chats engaged in and Q+As added to the website) has fallen since 2010 (-36%). This drop is explained by a reduction in the number of non-constructive and test calls, thanks to a new call-filtering system.

- The total time spent listening and giving advice has, on the other hand, increased since 2010 (+6%). This increase is explained partly by an increase in the duration of telephone conversations (fewer calls are being taken, but they are of longer duration), but mainly by an increase in the number of e-mails and texts messages answered, and chats engaged in, which require a greater input of time on the part of the counsellors (45 minutes per e-mail and chat, 30 minutes per text message, as against an average of four minutes each time a phone call is taken).
- There are significant differences between the three regional branches. The German-speaking regional branch is the largest, accounting for 85% of the total time spent in listening and counselling (as against 12% for French-speaking Switzerland and 3% for Italian-speaking areas). Because of the high demand in the German-speaking region, the service there is organized differently (its counsellors work in house). The German-speaking regional branch is also the only one to use the chat forum.
- One major difficulty in analysing the cost-effectiveness of the service has to do with its quality. Although assessment of the quality of the advice given is necessarily subjective, the following aspects suggest that the quality of the 147 service has improved since 2010: an increase in the average time spent listening and counselling young people, a reduction in time spent answering test and non-constructive calls (thanks to the new filtering system), diversification of the products delivered (the better to meet users' needs), and improvements in the training and special skills of the counsellors.

Regarding costs, their composition and structure

- The costs of the 147 service have been rising since 2010 (+40% between 2010 and 2014, i.e. + CHF 923,000), though they have stabilized to some extent since 2012 (+3.6% between 2012 and 2014, i.e. + CHF 112,000).
- Going by the detailed accounting information available since 2012 (there is no such detailed information for the years 2010 and 2011, because of the accounting system then in use), the increase in expenditure would seem to arise mainly from increases in payroll costs (though not in the number of people employed), equipment costs and running costs.
- However, the accounting information available does not enable us to precisely determine the factors behind the rise in expenditure because of the deficiencies in accounting practice.
- The rise in expenditure observed between 2012 and 2014 is in line with the forecasts set out in PJ's Five-Year Plan, published in May 2012. In this document, PJ forecast a rise in expenditure due to its priority aim of professionalizing the service by recruiting adequately trained counsellors and doing more to monitor their work, promote the sharing of experience among them and provide more in-service training. To achieve this objective, it was necessary to offer attractive salaries, which would result in an increase in the wage bill. The forecast increase in payroll costs was also justified by the fact that the salaries paid in 2012 had not been adjusted for inflation since 2005. It is not possible to ascertain from the accounts whether, and to what extent, each of these factors has effectively contributed to the increase in payroll costs since 2012. The near equivalence between the forecast increase and the actual increase in expenditure on the 147 service over the last three years does, however, suggest that the measures set forth in the 2012 Five-Year Plan have been put in place. The PJ management has confirmed that the general increase in salaries did in fact take place as planned between 2012 and 2013².
- Despite the limitations of the accounting information, various working hypotheses made it possible to estimate the cost composition of the 147 service. Using this approach, we have worked out that the payroll costs of the 147 service most likely account for between 85% and 90% of total expenditure, with the balance consisting of equipment costs, running costs, and expenditure on

² A second increase is planned in the near future, together with the adoption of a new salary scale.

communication/advertising and fund-raising. The share of total expenditure arising directly from the regional branches is between 70% and 80%.

- Analysis of the cost structure reveals that the operation of the 147 service is characterized by high fixed costs. Having a 24/7 answering facility requires a big investment of resources (regardless of the volume of incoming calls), but once this basic capacity is in place, an increase in the number of calls taken or in the delivery of other products does not imply any further increase in costs (provided that the human resources remain unchanged and, therefore, that the telephone lines are not overloaded). In other words, if the volume of products delivered by the 147 service can increase without having a direct effect on total expenditure ("economies of scale"), it is very advantageous, from the point of view of the cost-effectiveness of the service, to increase the number of products and so respond more effectively to user needs.
- The costs of the 147 service were broken down into three blocks. The costs of the 24/7 answering facility are estimated to account for around 56% of present total expenditure on the service. The costs of professionalizing the service and increasing its operations in German-speaking Switzerland account for around 24% of total expenditure. The balance (20%) is accounted for by the central functions of PJ (central administration, fund-raising, communication and advertising).

Regarding cost-effectiveness and distribution indicators

- The two cost-effectiveness indicators based on the products of the 147 service relate, first, the unweighted sum of calls taken, answers to e-mails and text messages, chats conducted and Q+A added to the website (volume of products) to the number of full-time-equivalent jobs (FTE) and, second, the total time spent listening and offering advice to the number of full-time-equivalent jobs (FTE). As the number of full-time-equivalent jobs has remained stable, the volume of products has fallen and the total time spent listening and offering advice has increased throughout the period under consideration (2010-2014), the first indicator has fallen, while the second indicator has risen.
- Where the regions are concerned, the cost-effectiveness indicators based on the products are better for the German-speaking regional branch. This area is larger, the branch has managed to become more professional in its approach and has been able to exploit economies of scale in developing its e-mail, text-message and chat products. In French-speaking Switzerland and, above all, the Canton of Ticino, the volume of products delivered is too low to justify, in terms of cost-effectiveness, a departure from the practice of having the counsellors work from home.
- The cost-effectiveness indicators based on costs relate the costs with the products delivered by the 147 service. These indicators reveal a deterioration in the cost-effectiveness of the 147 service. This stems from a more than proportional increase in costs in relation to the total time spent in listening and counselling (which is increasing) and from a decreasing volume of products delivered. The first indicator has, however, stabilized since 2012.
- The indicators based on take-up relate the volume of products and the total time spent listening and offering advice delivered by the 147 service to the size of the population under 20 years of age. They show that the size of the population of young people, which has changed little from one year to the next, does not explain the reduction in the number of products delivered, nor the very limited increase in the total time spent in listening and giving advice.
- The take-up indicators show that recourse to the 147 service is different in each of the three regions. In French-speaking Switzerland, where the proportion of young people under 20 is slightly higher than in the rest of the country, both the "volume of products delivered per young resident" and "time spent listening and giving advice per young resident" indicators are lower. As the information campaigns promoting the 147 service are similar throughout Switzerland, the reasons for this difference remain unknown and would require specific analysis.

Regarding comparative analysis between call centres

- Eleven call centres agreed to take part in the comparative analysis and to share information on the way they are organized, the way they operate, their costs and the services they provide. Most of them (seven) are active in the field of child protection. The data used was for the years 2012 to 2014.
- Comparative analysis indicates that the 147 service is well-positioned where average unit costs are concerned (cost per call and cost per aggregated product unit). The cost per minute of counselling of the 147 service is also fairly low when compared with answering services employing professional counsellors (only services manned by volunteers were cheaper per minute of counselling). This result is explained by the fact that the number of calls (giving rise to counselling) and the time spent listening and giving advice on the part of the 147 service are high. By way of comparison, the total cost of the 147 service is three times lower than that of the service closest to it in terms of call volumes (total incoming calls and calls per hour of availability) and diversity of products.
- Comparative analysis shows the the 147 service to be very cost-effective when compared with other answering services. And this finding is reinforced by the fact that the 147 service is the only one to provide a 24/7 service in three languages, and that it offers a range of channels of communication.
- The 147 service also scores well if we examine the proportion of incoming calls that result in counselling being given. It in fact records the second best rate (out of six centres). The only centre with a better rate handles a very low volume of calls.
- In terms of volume of calls per input, the 147 service also scores well. This is explained by the relatively short waiting time associated with the 147 service, compared with other call centres set up to help children.

General conclusion regarding cost-effectiveness

In conclusion, the analysis shows that the 147 service is relatively cost-effective. This finding is based on its high ranking (in terms of service, costs and products provided) as compared with similar foreign call centres, and on the increase in total time spent listening and giving advice per counsellor (in Full-time Equivalent, FTE) since 2010. The improvement in the quality of the service (increase in time spent listening and counselling per call, diversification of products, professionalization, training and monitoring of counsellors), while the number of employees (FTE) has remained stable since 2010, reinforces this positive assessment.

Nevertheless, the costs of the 147 service have risen sharply since 2010, despite a degree of stabilization after 2012. The cost-effectiveness indicators based on costs have therefore seriously deteriorated, even though they remain advantageous when compared with those of call centres in other countries. However, it was not possible with the available information to establish precisely the reasons for this rise in costs and to judge whether or not it is acceptable, taking into account the objectives of the 147 service and its changing environment. Considering the financial reserves held by PJ, the increase in expenditure on the 147 service does not in any case threaten its existence or current level of operation over the next few years.

This study recommends improving the accounting procedures, optimizing the service by strengthening partnerships and increasing the products it delivers, eliminating call centres providing help and advice in parallel with the 147 service at cantonal level, and reducing the time taken to provide advice via e-mail, text message and Q+A on the website.

1 Contexte et objectifs

1.1 Introduction

Le service « Conseils + aide 147 » (ci-après, le 147) vise à proposer de l'aide aux enfants et jeunes en mettant à disposition une écoute et des conseils par voie téléphonique et via les nouveaux médias (sms, e-mails, chats, site web). Le service est entièrement gratuit et trilingue (allemand, français et italien). La prestation téléphonique est accessible via le numéro court 147 et disponible 24h/24, 365 jours par an, sur tout le territoire helvétique.

L'exploitation d'un centre d'appel est considérée comme l'une des mesures les plus efficaces dans le champ de la prévention du suicide et contre l'exploitation et la maltraitance des enfants (Du Roscoat et Beck, 2013)¹. De nombreux pays y recourent. Le Child Helpline International (CHI), le réseau international des centres d'appels d'aide aux enfants, répertoriait ainsi en janvier 2014 178 centres d'appels d'aide, réparties dans 143 pays.

La fondation nationale Pro Juventute (PJ) gère le 147 depuis l'année 2003. Ce service est financé par des subsides de la part de la Confédération et des cantons ainsi que par des dons privés. La Confédération, par le biais d'un contrat de prestations géré par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), contribue actuellement au budget annuel du 147 par une somme forfaitaire de 600'000 CHF (soit 18,5% des coûts totaux du 147 en 2014).

Des difficultés financières rencontrées par PJ entre 2003 et 2010 ont été à l'origine de deux postulats déposés en 2010 (Fiala et Schmid-Federer), qui visaient à examiner l'opportunité d'une augmentation de la contribution de la Confédération et de la mise en place d'un contrat de prestations tripartite (Confédération – cantons – Pro Juventute). La situation financière de PJ s'est cependant assainie en 2011 : des restructurations, des économies, une professionnalisation de la recherche de fonds (Rapport du Conseil fédéral, 2013) ainsi que l'augmentation de la contribution de la Confédération (de 500'000 à 600'000 CHF) ont permis de ré-équilibrer les comptes.

Néanmoins, la situation financière de PJ reste difficile. Garantir le développement des prestations et le financement à long terme du 147 exige des responsables de PJ et des collectivités publiques qu'ils puissent prendre leur décision sur des bases économiques solides. L'examen de l'économicité du service, objet de la présente étude, constitue ainsi une étape importante. L'assurance d'une saine gestion des ressources à disposition du 147 constitue également une condition cruciale pour tous les donateurs actuels et futurs de PJ.

1.2 Objectifs et problématiques de l'étude

L'étude a pour objectif principal d'examiner **l'économicité du 147** et d'en déduire, le cas échéant, des propositions qui visent à l'améliorer. Le concept d'économicité est précisé à la section 2.1.

Dans le cas du 147, il s'agit de vérifier si le rapport entre les ressources utilisées (en personnel, en matériel, etc.) et les prestations fournies (conseils, écoutes, par voie téléphonique, e-mail, sms, chats et site web) est adéquat compte tenu des contraintes de fonctionnement de l'organisation (offre trilingue, gratuite, 24h/24 et 365 jours/an).

Parmi les points spécifiques à examiner, le mandat porte sur l'apport de réponses aux questions suivantes :

¹ Les autres mesures efficaces sont la restriction de l'accès aux moyens létaux et le maintien d'un contact avec les patients sortis de l'hôpital après une tentative de suicide.

- Le service 147 est-il géré en faisant preuve d'économicité pour garantir le maintien et le développement des prestations ?
- Les moyens et modes opératoires différents dans les trois régions linguistiques sont-ils en adéquation avec les prestations qui y sont délivrées ?
- En comparaison d'une ou de plusieurs autres offres de conseil, le service du 147 est-il géré en faisant preuve d'économicité ?
- Est-ce qu'une collaboration plus étroite entre régions et/ou un rapprochement avec d'autres offres similaires fait sens et permettrait une meilleure economicité du service ?

1.3 Organisation du rapport

Le rapport comprend 9 chapitres.

Le premier chapitre définit les objectifs de l'étude. Le chapitre 2 expose la démarche méthodologique et les limites des analyses menées. Le chapitre 3 rend compte de la situation financière du 147 entre 2010 et 2014. Le quatrième chapitre décrit l'organisation du 147 sur le plan national ainsi que le processus de production du service. Le chapitre 5 examine la composition et la structure de ses coûts. Le chapitre 6 examine l'évolution, entre 2010 et 2014, des indicateurs d'économicité du service (prestations par intrant, coût moyen de production). Le septième chapitre propose une analyse comparative entre le 147 et des centres d'appels tiers, tant suisses qu'étrangers. Le chapitre 8 propose une réflexion quant à la mesure de l'utilité du 147. Le chapitre 9 présente finalement les conclusions et recommandations de l'étude.

2 Concept de la recherche

2.1 Définition de l'économicité

L'analyse de l'économicité examine le rapport entre les prestations fournies (produits) et les moyens utilisés pour y parvenir (intrants). Elle se différencie des analyses d'efficacité et d'efficience car elle s'intéresse uniquement aux prestations et aux intrants et non pas aux objectifs atteints ou fixés par le programme examiné. Une analyse d'efficacité met en relation les objectifs atteints avec les objectifs fixés, sans se préoccuper des intrants, donc des charges liées à l'atteinte des objectifs. Une analyse d'efficience examine le rapport entre les objectifs atteints et les intrants utilisés, sans se préoccuper de l'écart éventuel entre l'objectif atteint et l'objectif visé.

Dans le cas du 147, l'objectif du service consiste à « aider les jeunes ». Une analyse de l'efficacité ou de l'efficience reposerait ainsi sur la définition d'indicateurs mesurant les objectifs du 147. Il pourrait s'agir, par exemple, du nombre de tentatives de suicide évitées grâce aux appels d'urgence ou de la diminution des cas de maltraitance d'enfants². Dans notre exemple, le 147 serait considéré comme « efficace » si les indicateurs précédents (nombre de suicides, cas de maltraitance) évoluaient favorablement depuis la mise en place ou l'élargissement du service, et le 147 serait considéré comme « efficient » si les coûts résultant des mesures nécessaires à l'évolution favorable étaient aussi faibles que possible.

L'analyse de l'économicité considère ainsi uniquement les prestations fournies par le 147 et leurs coûts. Ces dernières sont observables et constituées des réponses aux appels, e-mails, sms, du nombre de chats et de nouvelles Q+R sur le site web. La présente étude n'examine par conséquent pas si l'objectif visé par le 147 est pertinent ou non, si les capacités de réponses du 147 sont suffisantes à l'atteinte des objectifs visés ou encore si les canaux de réponses et les conseils donnés sont adéquats. Elle vise uniquement à déterminer si le coût des prestations délivrées est acceptable d'un point de vue économique, afin d'en tirer des conclusions sur les possibilités d'optimisation du service.

2.2 Démarche méthodologique

Afin d'examiner l'économicité du service, l'analyse repose sur les 4 modules suivants :

1. Description du processus de production et des données sur les intrants et prestations du 147.
2. Analyse de la composition et de la structure des coûts du 147.
3. Analyse de l'évolution des indicateurs de l'économicité du 147.
4. Analyse comparative des indicateurs de l'économicité du 147 avec des centres d'appels tiers.

² L'analyse de l'efficience nécessiterait une démarche évaluative complète tenant compte également de l'avis des bénéficiaires (les jeunes) du 147. Une évaluation des lignes d'appels d'aide aux enfants est actuellement en cours au sein des Etats membres de l'UE. Mandatée par l'association faitière internationale « Child Helpline International » (CHI), elle vise à identifier le rôle joué par les services d'assistance téléphonique de l'enfant dans les systèmes de protection des enfants.

2.2.1 Description du processus de production et données sur les intrants et prestations du 147

Le premier module comporte 3 dimensions :

- Premièrement, il rend compte de la situation financière du 147 et de PJ.
- Deuxièmement, il décrit le processus de production des prestations du 147. Dans ce but, il rend compte de l'organisation du service, des prestations délivrées et des intrants nécessaires à leur production.
- Finalement, il présente les données disponibles sur les prestations et les intrants du 147 et propose deux indicateurs pour agréger les diverses prestations du 147 (réponses par téléphone, e-mails, sms, chats, réponses disponibles sur le site web).

Le premier module repose sur l'analyse de la documentation portant sur le 147 (rapport annuels de PJ, rapport cité du Conseil fédéral 2013), en particulier sur les données financières et sur les prestations. Des entretiens ont également été réalisés avec les responsables du 147, tant au siège central zurichois qu'au niveau des antennes régionales. Ces entretiens visaient à assurer la bonne compréhension du mode de fonctionnement du 147, des difficultés et défis rencontrés par le service ainsi que de la signification des données collectées. Les informations sur les intrants (ressources humaines) ont nécessité une enquête complémentaire auprès des responsables régionaux. La collecte des données s'est concentrée sur les années 2010 à 2014.

Le premier module est traité dans les chapitres 3 (situation financière) et 4 (organisation et mode de production du 147).

2.2.2 Analyse de la composition et de la structure des coûts du 147

Le second module examine la composition et la structure des coûts du 147 sous trois volets :

- Il examine premièrement la composition des coûts du 147, c'est-à-dire leur répartition en fonction des catégories de coûts (salaires, charges informatiques, etc.) les plus importantes. L'analyse se concentre sur l'estimation de l'importance des charges salariales (représentant habituellement la principale composante des coûts des centres d'appels) et sur les coûts de l'administration centrale de PJ imputés au 147.
- Le deuxième volet porte sur la structure des coûts du 147. L'analyse vise à déterminer dans quelle mesure le 147 est caractérisé par la présence d'économie d'échelle (si le coût par prestation décroît lorsque le volume de prestation augmente). Ce cas de figure est en effet probable car la permanence de la prestation téléphonique, c'est-à-dire la disponibilité d'un conseiller 24h/24, 365 jours par an, est susceptible d'engendrer des coûts fixes importants et, tant que la ligne n'est pas saturée, un coût (marginal) lié à un appel supplémentaire très faible. Cet aspect est important, car en présence d'économies d'échelle, l'augmentation du volume de prestations (et leur diversification) est économiquement souhaitable car un tel développement n'engendre pas de coûts supplémentaires significatifs.
- Finalement, sur la base des analyses de la composition et de la structure des coûts, une reconstruction du coût total du 147 est proposée. Il s'agit de spécifier les déterminants des coûts du 147, en estimant la charge résultant de la permanence téléphonique (offre de base), celles découlant de la professionnalisation des conseillers et de l'élargissement de l'offre et, finalement, celles résultant de l'administration centrale de PJ.

Les analyses précédentes reposent sur la comptabilité du 147 et de ses antennes régionales. Le second module est présenté dans le chapitre 5.

2.2.3 Analyse de l'évolution des indicateurs de l'économicité du 147

Le troisième module examine l'évolution de l'économicité du 147 depuis 2010. Dans ce but, les aspects suivants sont examinés :

- L'évolution du volume de prestations du 147 par intrant (soit le nombre d'emplois) et sa comparaison entre les 3 antennes régionales,
- L'évolution du coût moyen du service,
- L'évolution du volume de prestations par jeunes de moins de 20 ans en Suisse et dans chacune des régions.

Le dernier indicateur (volume de prestations par jeunes de moins de 20 ans) n'est pas directement lié à l'économicité. Il rapporte en effet la production effective à la demande potentielle qui s'adresse au 147. Son examen est toutefois nécessaire à ce stade, car la fluctuation de la demande pourrait être une cause de la variation du volume de prestations.

Le module 3 est l'objet du chapitre 6.

2.2.4 Analyse comparative des indicateurs de l'économicité du 147 avec des centres d'appels tiers

Le quatrième module vise à situer le service du 147 par rapport à des centres d'appels tiers suisses ou étrangers. Cette analyse comparative est menée de la manière suivante :

- Premièrement, les caractéristiques des centres d'appels faisant l'objet de l'analyse sont examinées afin de déterminer le degré de comparabilité entre eux.
- Dans un second temps, les indicateurs de prestations et de coûts sont déterminés pour chaque centre et comparés entre eux de manière à situer l'économicité du 147.
- Finalement, les facteurs potentiellement à l'origine des différences de résultats observés sont identifiés.

La réalisation de l'analyse comparative a nécessité la constitution d'une base de données de centres d'appels indiquant, pour chaque centre, son mode d'organisation ainsi que ses caractéristiques économiques (volume d'intrants et de prestations). Au final, 12 centres d'appels ont participé à l'analyse comparative.

Le module 4 est l'objet du chapitre 7.

2.3 Limites de l'étude

Le service 147 n'est pas un organisme indépendant, mais un des programmes gérés par la fondation Pro Juventute (PJ). A ce titre, le 147 occasionne des coûts comptabilisés au siège de PJ (direction, administration centrale, communication, collecte de fonds, etc.), qui échappent à la série de comptes propres au 147 (coûts directs). Pour déterminer les coûts totaux du 147, il faut d'abord procéder à une répartition de l'ensemble des coûts de la centrale entre tous ses programmes (considérés chacun comme un centre de frais), puis ajouter aux coûts directs du 147 la part des charges de la centrale lui revenant (coûts indirects).

Cette procédure de répartition repose sur le calcul d'imputations internes (ILV ou « innerbetriebliche Leistungsvergütung ») et sur la répartition forfaitaire de charges (ou « Pauschalumlagen »).

- Les imputations internes (ILV) sont les coûts liés aux heures de travail facturées par PJ au programme 147. Le prix d'une heure de travail dépend du salaire, des assurances sociales, du coût de la place de travail (surface), des dépenses en informatique et en téléphonie. Des frais

généraux, notamment de nature administrative (overhead) de 20% sont ajoutés à ce coût horaire. Le nombre d'heures facturées à chaque centre de frais est saisi par les employés par le biais d'un logiciel de saisie du temps.

- Les imputations forfaitaires (Pauschalumlagen) visent à attribuer le solde des frais non ventilés directement par les ILV et l'overhead aux divers centres de frais. La procédure de ventilation se base sur la répartition des postes de travail entre les programmes, sur les m² occupés par les services généraux, ainsi que sur des facteurs rendant compte de l'importance du travail occasionné par les différents programmes à la comptabilité, à la direction, aux services de communication, aux services centraux, etc.

Ces procédures d'imputation, plus ou moins précises, sont nécessaires pour déterminer le coût d'opportunité des différentes prestations de PJ. L'absence de ces imputations impliquerait une sous-estimation du coût réel des prestations du 147. Néanmoins, le fait d'ajouter ces coûts imputés complexifie la détermination précise des coûts totaux du 147 selon la nature ou les catégories économiques (frais de personnel, de loyer, de communication, etc.). Pour cela, il faudrait examiner dans tous leurs détails les comptes et la comptabilité de PJ. Dans le temps et avec le budget impartis pour cette étude, il n'était pas possible de procéder à une telle analyse, qui s'apparente d'ailleurs plus à un audit financier qu'à une évaluation de l'économicité. Pour les besoins de ce rapport, il a fallu se contenter d'examiner la plausibilité et la cohérence des montants imputés au moment de juger le niveau et la structure des coûts. La solution actuelle en matière d'imputation des coûts centraux aux différents programmes limite les possibilités d'analyse de la structure des coûts du 147 et de la nature des charges³. Cette contrainte est importante : le montant des imputations internes et forfaitaires représente en effet, en 2012, 30% des coûts du service, 15% seulement en 2013 et 25% en 2014. Les montants en jeu varient donc fortement dans le temps. Par exemple, entre 2012 et 2013, les imputations internes passent de -41'212 CHF à +269'737 CHF, indiquant par conséquent que le 147 a contribué en 2013 aux autres programmes de PJ. En 2014, les imputations internes représentent à nouveau un coût pour le 147 atteignant 89'263 CHF.

Il reste encore à les répartir sur les trois antennes régionales de Berne, Lausanne et Giubiasco. La clé de répartition utilisée depuis 2013 s'établit comme suit : 43% des charges sont imputées à la Suisse italienne, 56% à la Suisse romande et 1% au centre bernois. Selon PJ, la faible imputation des coûts centraux au centre bernois depuis 2013 s'explique par le fait que la quasi-totalité des charges correspondantes figure explicitement dans un compte qui est attribué en propre à l'antenne bernoise. Auparavant (avant 2013), la clé de répartition était la suivante : 51% pour la Suisse italienne, 30% pour la Suisse romande et 19% pour la Suisse alémanique. Le changement est conséquent. Il doit être justifié car son impact sur les coûts (totaux et relatifs) des régions est important et surprenant : hausse des coûts totaux de 113% pour la Suisse romande et baisse des coûts de 4% en Suisse alémanique entre 2013 et 2014 !

Il n'existe pas de comptes propres pour le centre romand. La gestion du centre est confiée à un organisme indépendant auquel le montant annuel forfaitaire est versé par PJ. Ce versement constitue la seule charge directe du centre romand dans la comptabilité de PJ. Le centre tessinois dispose d'un compte propre. Néanmoins, en 2014, ce dernier n'a pas été utilisé⁴.

³ Pro Juventute est labellisé par le ZEWO, une fondation indépendante qui examine la clarté et l'honnêteté des organisations collectant des dons et notamment le fait que l'usage des dons soit conforme au but, économique et performant.

⁴ Il en résulte un changement de stratégie. Selon le budget 2014, l'antenne tessinoise aurait dû être externalisée vers l'association PJ Tessin et donc facturée et non pas saisie dans un centre de frais. Toutefois, cet « outsourcing » n'a finalement pas eu lieu et par conséquent les frais imputés dans les charges centrales du 147 ont été ainsi répartis entre les 3 régions.

La solution choisie est certes pragmatique, mais elle est surtout peu transparente, mal documentée et visiblement instable dans la durée. Elle limite en tout cas très sérieusement toute analyse et comparaison des coûts complets au niveau des antennes régionales, que ce soit longitudinalement (entre 2010 et 2014) ou transversalement (entre les trois antennes).

En accord avec le mandant, une analyse comparative des coûts entre les 3 antennes régionales du 147 ne sera par conséquent pas réalisée, même si elle semblait à priori prometteuse en raison des différences organisationnelles entre les trois régions.

PJ envisage actuellement une réforme de son protocole d'imputation des frais centraux à ses différents programmes. Il s'agirait de le simplifier en utilisant une clé d'imputation unique (% des coûts imputés à un programme de PJ) pour chaque catégorie de frais. Au niveau du 147, les comptes dès 2016 ne procéderont plus à une répartition des coûts selon les régions. Cette répartition sera faite indépendamment de la procédure comptable sur la base des volumes de prestations et/ou des emplois.

Notons encore que la problématique d'imputation des coûts centraux à différents programmes ou postes de charges n'est pas nouvelle et constitue une lacune fréquente des processus comptables (voir par exemple, Kohler et Schwanemann, 2014 ; OFAS, 2014).

Plus généralement, indépendamment de la qualité des données comptables disponibles, il faut aussi garder en tête lors des différentes analyses comparatives (dans le temps, entre régions, entre pays) que ces données reflètent une réalité changeante : les coûts et les prestations évoluent au fil du temps et il est particulièrement difficile de déterminer avec précision dans quelle mesure l'évolution des coûts est liée, ou non, à un changement de qualité dans les prestations. On peut supposer, sur la base d'un raisonnement économique, qu'une augmentation des coûts, toutes choses égales par ailleurs, liée à des salaires plus élevés versés à des répondants et conseillers davantage qualifiés signifie une amélioration de la qualité du 147.

Il est encore nécessaire de préciser que les comptes du 147 ne sont disponibles, au niveau détaillé, que depuis 2012 en raison d'un changement de programme de comptabilité.

3 Situation financière du 147

3.1 Situation financière du 147 et de PJ

Le Tableau 1 présente les résultats financiers agrégés du 147. En 2014, les comptes du 147 indiquent que la charge totale du service atteint 3,235 millions de CHF⁵ et les recettes spécifiques 1,921 millions de CHF. Il en résulte par conséquent un déficit de 1,313 millions de CHF.

Etant donné que les ressources spécifiques du 147 ne suffisent pas à assurer son équilibre financier, le recours aux ressources propres de la fondation PJ est par conséquent nécessaire. Cette part de financement, dénommée « manque à gagner » dans les comptes 2014 du 147, équivaut à 41% des charges totales du 147⁶ (soit 1'313'000 CHF) en 2014⁷, ce qui représente environ 7.2% des recettes de PJ. En 2014, les charges totales du 147 représentent 18% des charges totales de la Fondation PJ (13% en 2010).

Tableau 1 : Situation financière du 147, en CHF

	2014	2013	2012	2011	2010
Coûts totaux	3'235'365	2'685'317	3'123'208	2'470'000	2'312'639
Recettes totales, dont :	1'921'679	1'769'879	1'731'427	1'410'000	1'384'918
Subvention OFAS	600'000	600'000	600'000	600'000	500'000
Cantons	779'741	750'695	713'568	550'000	592'849
Communes	102'303	111'845	121'065	50'000	80'291
Dons des paroisses	15'521	23'589	27'726	10'000	13'636
Contributions de fondations et d'entreprises	424'114	283'750	269'068	200'000	198'142
« Manque à gagner » – pris en charge par la Fondation nationale Pro Juventute	1'313'686	915'438	1'391'781	1'060'000	927'721

Un examen exhaustif de la santé financière du 147 implique également l'analyse de la santé financière de la fondation nationale PJ.

Le Tableau 2 indique que la situation de PJ apparaît comme légèrement déficitaire (rapports annuels de PJ de 2010 à 2014), partant d'un déficit (solde financier) de 847'000 CHF en 2012 suivi d'un excédent de 14'000 en 2013 (y compris une dépense unique de 1,066 millions de CHF pour le financement du changement de 2ème pilier) et d'un déficit de 178'000 CHF en 2014. Le solde opérationnel (avant afflux et sorties des fonds affectés) varie davantage (+1'277'000 CHF en 2014 et -2'803'000 CHF en 2014). PJ est en effet doté d'un fonds (19 millions environ en 2014) lui permettant de combler les déficits opérationnels de ces activités. Entre 2010 et 2013, les rapports annuels de PJ affirment que « le financement de la Fondation PJ est très solide et que PJ restera en mesure à

⁵ Les données sur les coûts présentées pour 2014 sont extraites des documents comptables remis par PJ. Elles peuvent légèrement différer des valeurs indiquées dans les rapports annuels. Ainsi, en 2014, le rapport annuel montre un coût global de 3,196 millions de CHF.

⁶ Il est important de préciser qu'aucun texte législatif n'impose à la Confédération ou aux cantons la fourniture de la prestation du 147. Bien que cette dernière constitue un élément important du dispositif de protection de la jeunesse en Suisse et qu'elle soit largement recommandée à l'échelle internationale, les pouvoirs publics n'ont ainsi aucune obligation de soutenir le service ou d'assurer l'équilibre financier du service.

⁷ Elle représente entre 34% et 45% des charges totales du service durant la période d'observation.

l'avenir de fournir durablement de nouveaux services ». Dans le rapport 2014, l'évolution est jugée stable.

Tableau 2 : Situation financière de la fondation PJ et part du 147

	2014	2013	2012	2011	2010
Coûts totaux	18'190'000	19'315'000	20'220'000	18'728'000	17'900'000
Recettes totales	17'944'000	16'512'000	21'497'000	18'512'000	17'833'000
Solde opérationnel	-246'000	-2'803'000	1'277'000	-216'000	-67'000
Solde final*	-178'000	14'000	- 847'000	16000	-3'236'000
Charges du 147 en % des charges opérationnelles de PJ	18%	14%	15%	13%	13%
Découvert du 147 en % des recettes opérationnelles de PJ	7%	6%	6%	6%	5%

*après prise en compte des produits/charges extraordinaires, des résultats financiers du fonds et des afflux et sorties des fonds affectés

Une lecture strictement comptable montre que le 147 constitue un poids financier relativement important pour les ressources de PJ. Une telle interprétation n'est toutefois pas correcte car elle ne tient pas compte du fait que la notoriété du 147 (qui est le programme le plus connu de PJ) augmente le succès des collectes de dons auprès des entreprises privées et des particuliers⁸. En d'autres termes, en l'absence du 147, tant les charges que les recettes de PJ seraient en forte diminution.

Il est important de préciser que PJ distingue les dons spécifiquement affectés à un programme et les dons reçus sans affectation spécifique. Les dons spécifiquement affectés ne peuvent pas être réalloués selon les besoins de la fondation. PJ encourage logiquement les dons sans affectation afin d'éviter les risques de sous- et sur-financement des programmes. En conséquence, une partie des dons obtenus « grâce à la renommée du 147 » figure dans les recettes de PJ et il est ainsi opportun qu'une partie d'entre elles serve en retour à financer le 147.

Au final, juger de la situation financière du 147 est complexe car le service est en partie financé par les fonds de PJ (et leurs rendements). En référence aux chiffres publiés et aux commentaires des rapports annuels, la situation financière de PJ peut être jugée comme saine et l'avenir des programmes de PJ, dont le 147, semble donc assuré.

3.2 Les recettes spécifiques du 147

En 2014, les recettes spécifiques (hors des ressources de PJ) du service 147 (1'921'679 CHF) sont composées :

- Des subventions de la Confédération (600'000 CHF de la part de l'OFAS), des cantons et des communes pour un montant total de 1,482 millions de CHF ;
- Des dons et legs des privés et des paroisses pour un montant de 439'635 CHF.

Au cours de la période d'observation 2010-2014, les subventions de la Confédération, des cantons et communes augmentent de 1,173 million en 2010 à 1,482 million en 2014 et représentent respectivement 46% (2010) et 54% (2014) des charges totales. Cette augmentation résulte :

- De la progression, en 2011, du subside fédéral annuel de 500'000 CHF à 600'000 CHF ;

⁸ Ceci a été confirmé par les responsables de PJ et du 147 lors des entretiens.

- De la croissance des dons des paroisses et des privés de 212'000 CHF en 2010 à 440'000 CHF en 2014 (+107% d'augmentation).

3.3 Les coûts du 147

Les coûts du 147 ont augmenté de près de 40% (+923'000 CHF, de 2.312 à 3.235 millions) entre 2010 et 2014. Ils ont néanmoins passablement fluctué au cours de ces 5 dernières années, augmentant de 35% entre 2010 et 2012, baissant ensuite en 2013 (-14%) et augmentant à nouveau en 2014 (+20%).

Notons que la hausse des coûts du 147 était attendue, puisqu'elle était annoncée par le Plan quinquennal de PJ (mai 2012). Dans ce document d'intention, l'augmentation des coûts résultait de l'élargissement de la gamme des prestations (développement des conseils par sms, e-mail, etc.) et de l'adaptation des conditions de travail du service (au niveau technique et au niveau des salaires).

Au niveau de la comptabilité du 147 (disponible sur une base comparable depuis 2012 uniquement ; cf. Annexe 1), l'augmentation des coûts observée entre 2012 et 2014 (+112'000 CHF environ) s'explique ainsi :

- Par une hausse du poste « charges salariales » de 40'000 CHF environ (variation de 2% entre 2012 et 2014 en raison de l'augmentation des EPT de 0.5 de l'antenne bernoise). Pour rappel, ce poste n'inclut pas les charges salariales de l'administration centrale de PJ.
- Par une augmentation des charges de matériel de 40'000 CHF.
- Par une augmentation des frais d'exploitation de 33'000 CHF, dont 25'000 CHF résultent d'augmentation des frais de location, 5'500 CHF des charges de publicité et 2'500 CHF des charges informatiques.
- Par une augmentation de 48'000 CHF des imputations internes.
- Par une diminution des imputations forfaitaires de 62'000 CHF.
- Par une diminution des recettes extraordinaires de 13'000 CHF.

Au niveau des imputations internes, l'évolution principale s'explique par la diminution des « charges diverses » d'un montant de 155'000 CHF (de - 320 CHF à + 155'000 CHF⁹), par l'augmentation des charges de contribution au produit (Produktbeitrag) de 156'000 CHF, par l'augmentation des charges de marketing et communication (52'000 CHF), par des charges de direction de 20'000 CHF et par la baisse du poste « heures de projet » de 20'000 CHF.

Au niveau des imputations forfaitaires, la diminution observée résulte principalement de la baisse drastique des frais informatiques (de 200'000 CHF environ), des charges de communication (20'000 CHF), des loyers (10'000 CHF) et des centres de service (20'000 CHF). Ces baisses sont toutefois partiellement compensées par l'augmentation des charges de direction (de 200'000 CHF environ).

Sur la base de la comptabilité du 147, il n'est pas possible de déterminer avec plus de précisions les causes de l'augmentation des charges du 147 entre 2012 et 2014.

⁹ Le 147 réalise ainsi une recette découlant du fait qu'il contribue aux autres programmes de PJ pour ce montant.

4 Organisation et processus de production du 147

4.1 Organisation du 147

4.1.1 Relation entre la Confédération, PJ et le 147

Suite au rapport sur « L'enfance maltraitée en Suisse » du Conseil fédéral en 1995, la Confédération peut octroyer des subventions aux organisations actives dans le domaine de la protection de l'enfance. Elle dispose à cet effet d'un crédit pour soutenir financièrement des projets de prévention de maltraitance infantile.

Historiquement, la prestation de conseil téléphonique pour les jeunes a été créée en 1993 par l'association « HELP-O-PHON » réunissant les organisations actives dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse de toute la Suisse. En 1998, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) octroie à la ligne d'aide le numéro court 147. Le service « Conseils + aide 147 » remplace alors (ou fédère) les lignes régionales, qui ne recevaient chacune qu'un nombre limité d'appels. Les prestations du 147 sont dès lors assurées 24h/24, 365 jours/an en allemand, français et italien et, depuis 1999, la Confédération lui octroie des aides financières sous la supervision de l'OFAS. En 2003, l'association « HELP-O-PHON » est dissoute et le 147 est pris en charge par la fondation nationale PJ.

La relation entre la Confédération et PJ est gérée par le biais d'un contrat de prestations. Le contrat pour la période actuelle (2014 à 2016) fixe et détaille les deux objectifs stratégiques globaux du 147 : soit le développement de la qualité des prestations (consultation intégrale, financement, gestion et relations publiques, formation des collaborateurs, optimisation de l'offre), et la croissance du réseau et des collaborations (renforcement des relations avec les cantons, les contributeurs financiers, les services spécialisés traitant de l'enfance et les centres d'appels de pays étrangers). Le contrôle est basé sur un reporting annuel qui informe de la réalisation des objectifs et des comptes financiers. En annexe du contrat, les indicateurs de résultats et les délais de réalisation sont précisés.

Le contrat porte depuis 2011 sur un montant de 600'000 CHF, versé en deux tranches. Il couvre ainsi partiellement les coûts du service du 147 (cf. chapitre 2). En 2008, 2009 et 2010, le montant de l'aide financière de la Confédération était de 500'000 CHF.

En 2010, les postulats Fiala et Schmid-Federer constatent la situation financière déficitaire de PJ et du 147 et proposent des solutions pour y remédier. Le rapport du Conseil Fédéral (2013) conclut qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter la contribution de l'OFAS, car la situation financière s'est améliorée depuis 2011 et que les cantons ne jugent pas pertinent de conclure un contrat de prestation tripartite. Le rapport identifie néanmoins une augmentation potentielle des coûts dans les années suivantes en raison de la mise en place d'une équipe « professionnelle » active pendant 8 heures par jour au Tessin, ainsi que l'adaptation des salaires au renchérissement (absente depuis 2005).

4.1.2 Les centres régionaux du 147

Les prestations du 147 sont réalisées par 3 antennes régionales, une par région linguistique, localisées à Berne, Lausanne et Giubiasco. Leur administration centrale est assurée par PJ à son siège de Oerlikon-Zurich. Il n'existe pas de centre dévolu à la région romanche et opérant dans cette langue.

L'administration centrale de PJ s'occupe des aspects administratifs et de la gestion globale du service 147 (centralisation des statistiques, production des états financiers, établissement des contrats de prestations avec la Confédération et les cantons, détermination du développement), de la recherche

de fonds, ainsi que de la réalisation des campagnes de promotion et des événements de communication. Ces tâches occupent 2,4 emplois en EPT au siège de PJ.

Les centres alémanique et tessinois sont gérés directement par PJ. La gestion du centre romand du 147 est confiée à l'association TELME par le biais d'un contrat de prestations indiquant les tâches que TELME doit réaliser en échange d'une contrepartie financière versée par PJ¹⁰.

Les centres régionaux fournissent les prestations de conseil et d'écoute. Ils assurent également la mise à jour de la base de données des associations et des structures d'aides disponibles sur le site web du 147 (adresses, horaire, téléphones, types de prestation d'aide). Les centres régionaux s'occupent également de l'engagement et de la formation initiale et continue (notamment par le biais de séances d'intervision) des conseillers ainsi que de l'organisation (planning horaire) et du contrôle de leur travail.

Une présentation schématique du 147 est présentée dans la Figure 1.

Les 3 centres régionaux diffèrent en taille, organisation ainsi qu'au niveau des prestations offertes.

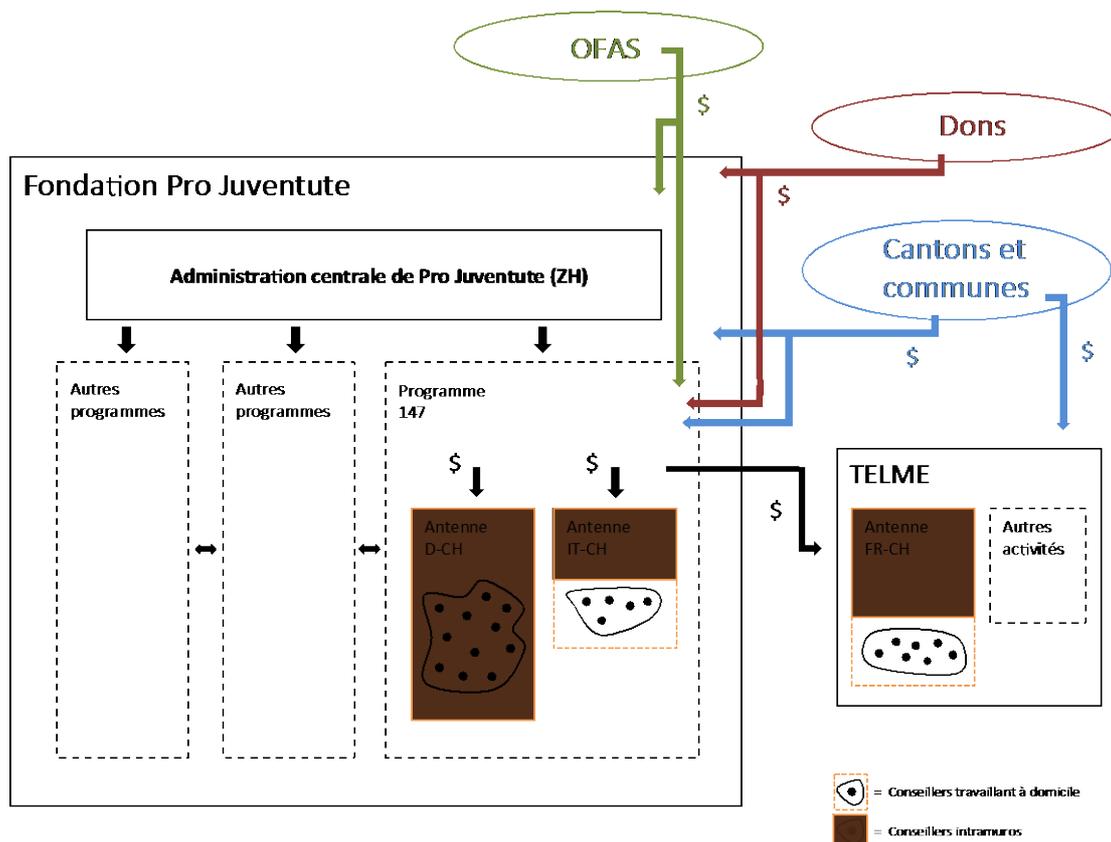
- L'antenne alémanique (ci-après, CH-D), localisée à Berne, dispose de 9,8 EPT, tous employés par PJ. La gestion du centre est assurée par un administrateur à 80% et une personne à 20% en charge de la planification de travail des conseillers. Le nombre de conseillers (personnes qui assurent la permanence) est de 19 en 2014, représentant 8,8 EPT. Le centre bernois propose des conseils par téléphone, sms, e-mail, chat et par le biais d'une série de Q+R sur le site web (ci-après, Q+R web¹¹), ainsi qu'une base de données de triage utilisée pour le routage des appels en cas d'urgence ou de cas nécessitant une aide prolongée.
- Les permanences sont organisées en fonction de 5 créneaux horaires qui se superposent aux heures de pointe, afin de permettre alors un dédoublement de la permanence¹². Ainsi, sur 24 heures, 39 heures de présence de conseillers sont en moyenne assurées. Les conseillers du centre bernois travaillent dans un lieu dédié au 147 et non depuis leur domicile. Ils sont des professionnels avec des formations adéquates (en psychologie ou en pédagogie). La rotation du personnel est relativement faible et n'est pas considérée comme problématique.

¹⁰ Le premier contrat a concerné la période 2011 à 2013. Les prestations demandées à TELME sont de répondre à tous les appels et à toutes les questions posées par téléphone et sms en langue française en respectant des normes de qualité. De plus, en cas de besoin, le mandataire TELME soutient les efforts de promotion et de recherche de fonds. Le controlling par le mandant est réalisé à travers la livraison régulière de données de consultation, de documents sur les formations initiales et continues, ainsi que d'informations sur les mesures prises pour assurer la qualité des prestations et des rapports financiers. Le contrat complémentaire pour la même période prévoit des prestations supplémentaires d'ordre administratif (liste d'adresses, documentation en langue française). Le contrat actuellement en vigueur a été signé en décembre 2013 pour la période 2013 à 2016. Il porte sur une somme annuelle de 410'000 francs et spécifie plus en détails qu'auparavant les prestations à fournir tous les jours, 24 heures sur 24, et aux demandes téléphoniques et par sms s'ajoutent celles qui parviennent par courriel. Il stipule également les conditions sur la manière d'y répondre (conseiller professionnel, par exemple). Le contrat couvre notamment les questions de qualité des conseils, les outils techniques utilisés, la gestion du site internet et l'information statistique. Le suivi et contrôle est à nouveau assuré par des informations à transmettre sur la formation, le respect des objectifs et les rapports de gestion et financiers de l'association.

¹¹ Cette prestation est dénommée « self-service web » dans les rapports de PJ.

¹² La permanence a été triplée durant les heures de pointe en 2012-2013. Cette mesure a néanmoins été abandonnée car il n'en résultait pas une baisse suffisante des appels non répondus.

Figure 1 : Organisation du 147



- En Suisse romande (CH-F), l'association TELME comprend 3 salariés fixes (2,4 EPT), un secrétaire (environ 0,25 EPT pour le 147), 2 stagiaires et un groupe de conseillers non professionnels (entre 30 et 42 personnes à temps partiel selon les années). Au total, le temps d'occupation représente, en 2014, 7,3 EPT, dont 6,3 sont principalement dédiés aux prestations de conseil pour le 147 et 1 EPT à l'organisation du service. Le centre romand fournit en 2014 les prestations par téléphone, e-mail, sms et par les Q+R sur le site web.

Les conseillers sont formés par TELME (formation de 12 à 16 heures) en fonction des besoins de renouvellement du personnel employé (environ une formation tous les 2 ans). Le taux de rotation des conseillers est plus important en Suisse romande qu'au Tessin et qu'en Suisse alémanique¹³. L'organisation du travail est assurée selon 4 tranches horaires (7h-12h, 12h-17h, 17h-22h et 22h-7h). Les trois collaborateurs professionnels et les stagiaires présents dans les locaux de TELME assurent la permanence de la tranche du matin (7h-12h). Les conseillers qui se chargent des autres plages horaires travaillent depuis leur domicile. La prise de la ligne peut se faire par internet. Le planning des permanences est effectué par les conseillers eux-mêmes (sous la supervision du directeur de TELME) grâce à un calendrier en ligne permettant à chaque conseiller de s'inscrire aux plages horaires qu'il désire couvrir. Le système envoie des rappels aux conseillers tant que l'ensemble des plages n'a pas été couvert. L'association TELME supervise et évalue elle-même le travail des conseillers et organise des séances d'intervision (non payées).

¹³ Dans le rapport annuel 2011 du 147, ce fait est indiqué et s'explique ainsi : « Il semble que ce ne soit pas une question de motivation ; comme ce sont de petits temps de travail, lorsque les personnes trouvent un autre emploi plus conséquent, c'est cette activité qui tombe en premier. Il y a une partie du groupe qui reste stable mais un bon nombre de conseillers ne reste pas très longtemps. »

Un système de double garde est assuré durant le weekend entre 8h et 18h afin de permettre aux conseillers opérant à domicile de joindre les responsables de TELME en cas de difficultés. Les conseillers ont généralement une formation dans le domaine du social, en psychologie ou en pédagogie.

TELME assure, parallèlement au service 147, une ligne de conseils pour les parents (qui est incluse dans le contrat relatif au 147 (et financée par la contrepartie financière versée par PJ à TELME) et propose des consultations en présentiel pour parents et jeunes adultes (non incluses dans le contrat).

- En Suisse italienne (CH-I), le service est assuré par 6,1 EPT (employés par PJ), dont 5,1 sont principalement dédiés à répondre aux appels. Le centre tessinois, localisé dans les locaux tessinois de PJ à Giubiasco, fournit les prestations par téléphone, e-mail, sms et par les Q+R sur le site web. Il est géré par une gestionnaire (à 60%) et une responsable des engagements et de la formation des conseillers (40%). Les conseillers (psychologues, pédagogues, de professions médicales, etc.) sont au nombre de 21 en 2014 et travaillent depuis leur domicile (prise de ligne par internet comme en Suisse romande). Ils reçoivent une formation initiale de la part de PJ. Le taux de rotation des conseillers est faible. Le planning des permanences est assuré par la gestionnaire de l'antenne. Cette dernière participe également à la permanence téléphonique et se charge, avec la responsable des engagements et de la formation, des réponses par sms, e-mail ainsi que de la formulation des Q+R en italien sur le site web. Les conseillers participent aux séances d'intervision (non payées), mais également à des actions rémunérées de promotion (dans les écoles, lors de manifestations par exemple).

Le Tableau 3 rend compte de manière synthétique des caractéristiques des 3 centres régionaux ainsi que des prestations délivrées par chaque centre. La description du mode de production de chacune d'entre elles ainsi que les données les concernant sont exposées à la section suivante.

Tableau 3 : Les centres régionaux du 147

Centres	Taille	Prestations du 147				
		tél.	sms	e-mails*	chats	Q+R web
CH – D à Berne	10,2 EPT	Oui	Oui, depuis 2007	Oui, depuis 2014	Oui, depuis 2008	Oui, depuis 2007
CH – F à Lausanne	7,3 EPT	Oui	Oui, depuis 2009	Oui, depuis 2014	Non	Oui, depuis 2012
CH – I à Giubiasco	6,2 EPT	Oui	Oui, depuis 2013	Oui, depuis 2014	Non	Oui, depuis 2014

*Les dates mentionnées sont les dates officielles d'introduction de la prestation e-mail. Néanmoins, cette prestation a débuté dans les faits antérieurement (envoi spontané d'e-mails).

L'internalisation du personnel de l'antenne bernoise résulte de la volonté d'améliorer la disponibilité et la qualité du service. En effet, la constitution d'une équipe interne de conseillers facilite leur engagement à des taux d'occupation supérieurs (entre 40% et 80%). Il en résulte une « spécialisation accrue des conseillers » dans les tâches du 147. Cette spécialisation est aussi « matérielle », les conseillers travaillant depuis un lieu dédié et non depuis leur domicile, aucune activité parallèle n'est

susceptible de détourner leur attention ou d'empêcher la prise d'un appel. En d'autres termes, les conseillers se professionnalisent.

Cette professionnalisation nécessite par contre des moyens supplémentaires. Le salaire des conseillers travaillant depuis leur domicile est de 24 CHF net par heure (soit un coût du travail pour l'employeur d'environ 28 CHF par heure une fois les charges sociales, les charges patronales et les indemnités pour vacances incluses) alors que le salaire horaire moyen d'un psychologue ou assistant social (sans responsabilité de direction) se situe, selon la localisation, la formation et l'ancienneté, entre 50 et 60 CHF brut par heure (soit entre 42 et 50 CHF net par heure) en Suisse. L'internalisation des conseillers ne se justifie que si le volume de prestations à fournir est suffisant. Aux yeux de PJ, ceci est apparemment le cas en Suisse alémanique (90% des prestations totales, cf. Tableau 9, section 4.2.3) uniquement.

La professionnalisation est facilitée par l'internalisation du personnel. Néanmoins, PJ œuvre à la professionnalisation des conseillers du 147 également en Suisse romande et au Tessin en cherchant à engager des conseillers dont la formation initiale se situe dans le domaine du social et/ou qui attestent d'une expérience préalable à l'égard des conseils aux enfants et aux jeunes. Comme mentionné, une formation est également délivrée aux nouveaux conseillers.

4.2 Processus de production du 147

Cette section décrit en premier lieu les caractéristiques des canaux de communication et d'information utilisés par le 147 lors de la fourniture de prestations d'écoute et de conseil. Elle expose ensuite les données disponibles sur le volume annuel des différentes prestations délivrées et propose un indicateur agrégé de ces dernières.

4.2.1 Les prestations du 147

Le service 147 s'adresse à tous les jeunes (sans véritables limites d'âge) et aucune thématique n'est exclue de la prise en charge. Les prestations délivrées par le 147, décrites ci-dessous, sont des écoutes et conseils par téléphone, des conseils par sms, e-mail et par le biais de conversations en ligne (chats). Le 147 fournit également des conseils et informations sur son site web, notamment une liste de questions-réponses (ci-après Q+R web) ainsi que les adresses et coordonnées de contact des structures d'aide disponibles (pouvant être recherchées par cantons et thématiques).

a) Conseils et écoute par téléphone

La prestation d'écoute et de conseil par téléphone nécessite la présence continue d'au moins un conseiller par centre régional, le service devant être disponible 24h/24, 365 jours par an et dans les 3 langues nationales principales. Si, lors d'un appel, le conseiller n'est pas disponible, un répondeur automatique demande à l'appelant de patienter et de lui indiquer par le biais du clavier du téléphone le degré d'urgence de son appel.

La prestation téléphonique du 147 est victime d'appels non constructifs (plaisanteries, injures). Ces derniers empêchent, ou retardent, l'aboutissement des véritables demandes de conseils. Afin de limiter ces appels, le 147 recourt à un système de filtrage permettant de rejeter les appels non constructifs répétés (les numéros ayant appelé plusieurs fois de manière non constructive sont déviés sur un répondeur expliquant aux appelants les conséquences négatives de tels appels). Comme le montrent les données réunies sur les diverses prestations à la sous-section 4.2.2, le système de filtrage du 147 est efficace.

La prestation téléphonique nécessite également un dispositif technique permettant de transférer les appels aux conseillers, lorsque ces derniers travaillent depuis leur domicile. Le 147 recourt à cet effet

à des logiciels de gestion de centres d'appels permettant de transférer la ligne par le biais d'une connexion internet. Au besoin, la ligne peut être également déviée sur un téléphone mobile¹⁴.

Comme indiqué précédemment, la prestation par téléphone dispose également d'un système de priorisation des appels selon leur degré d'urgence. La technique actuelle permet à l'appelant d'indiquer lors du message d'accueil le degré d'urgence de son appel. En cas d'appel urgent, le conseiller est prévenu et peut alors s'en saisir plus rapidement (idéalement, dans un délai de 1 minutes).

b) Conseils par sms, e-mail et chat

Les prestations de conseil suite à des **sms et e-mails** ne sont pas assurées de manière immédiate et orale. Le délai de réponse est de 48 heures pour les sms et 72 heures pour le e-mail. Elle ne requiert par conséquent pas une véritable présence continue bien que les sms et e-mails reçus soient visionnés plusieurs fois par jour afin de reconnaître d'éventuels cas urgents (par exemple annonce d'un suicide). Les sms et e-mails sont des conseils donnés par écrits sans contact immédiat entre le jeune et le conseiller. Les sms et e-mails permettent également certaines synergies, des réponses déjà formulées pouvant en partie être réutilisée lors de questions ou problèmes semblables. Selon les collaborateurs de PJ, répondre à un sms ou un e-mail exige davantage de temps que répondre à un téléphone.

Le **chat** est un espace permettant une discussion par écrit en temps réel entre plusieurs internautes. Le terme « chat » provient du verbe anglais « to chat » qui signifie « bavarder ». Il se veut également l'acronyme de « Conversational Hypertext Access Technology ». On réserve généralement le terme « chat » aux systèmes de communication mis en place au sein d'un site web, par opposition aux « messageries instantanées » qui désignent des systèmes de conversation dédiés fonctionnant via internet, indépendamment du site web. Contrairement à un forum de discussion, les conversations sur un chat ont lieu en temps réel et ne sont pas capitalisées, c'est-à-dire qu'elles ne bénéficient qu'aux seules personnes présentes (certains chats permettent toutefois d'enregistrer les conversations). L'objectif d'un chat n'est pas le même que celui d'un forum de discussion: un chat favorise la communication en temps réel entre un petit groupe d'individus et se rapproche plus d'une communication privée, tandis qu'un forum de discussion permet à un grand nombre d'individus d'échanger et de consulter la conversation sans nécessairement être présents au même moment¹⁵.

Le **chat** nécessite ainsi, comme la prestation téléphonique, une interaction immédiate (mais écrite) entre l'appelant et le conseiller, les réponses intervenant « instantanément » et par écrit. La prestation par chat n'est pas fournie de manière continue (elle est active 2 fois par jour entre 16h45 et 17h30 ainsi qu'entre 19h00 et 20h45, soit durant 3 heures quotidiennement).

d) La section « questions + réponses » du site internet (ci-après Q+R web)

Le site internet du 147 dispose d'une section « **questions + réponses** ». Son but est de proposer des conseils face à des problèmes fréquents ou typiques rencontrés par les jeunes. La prestation est écrite et ne nécessite aucun contact entre le conseiller et le jeune. Les Q+R sont classées par thématiques et disposent d'un outil de recherche pour l'utilisateur.

Chaque mois, les versions alémanique et romande du site web ont ajouté entre 4 et 6 réponses à cette section jusqu'en 2014. Aucune nouvelle question n'a été ajoutée depuis lors. En Suisse italienne, cette section n'est quasi pas exploitée, seules 4 Q+R sont proposées.

¹⁴ Cette option est importante, spécialement au Tessin, car elle permet à un conseiller de prendre l'appel, même s'il n'est pas à son domicile. Cette souplesse semble davantage nécessaire au Tessin car le nombre d'appel y est plus faible et la professionnalisation du service moins avancée.

¹⁵ Source du paragraphe : <http://www.commentcamarche.net/contents/1315-chat>, consulté en septembre 2015.

e) Informations sur les structures d'aide

Le site internet du 147 propose également une liste des organisations et structures d'aide à disposition des jeunes. Cette base de données est mise à jour annuellement. Son degré de couverture varie selon les 3 régions linguistiques. Les structures sont classées par thématiques et par canton. Un outil de recherche est disponible pour l'utilisateur.

4.2.2 Données sur les prestations

Le Tableau 4 rend compte de manière chiffrée de l'évolution des différentes prestations du 147 depuis 2010 au niveau national. Ces données sont compilées par le service statistique de PJ et sont référencées comme des indicateurs clé des prestations délivrées par le 147 (appelés « Key performance indicators », ci-après KPI).

La prestation principale est le conseil et l'écoute par téléphone, suivie de celle par sms. Les autres canaux de communication restent encore marginaux. La prestation Q+R web est mesurée dans le Tableau 4 en considérant le nombre de Q+R nouvellement introduit. Dans les KPI, elle est mesurée par le nombre de visites sur les pages concernées.

L'évolution entre 2010 et 2014 montre que le nombre d'appels décrochés diminue fortement (-40% de 116'474 à 69'209). A l'inverse, le volume des prestations délivrées par sms (nombre de sms écrits), e-mail (nombre de e-mails écrits), chats (nombre de sessions) et Q+R sur le site web (nombre de Q+R écrites) a augmenté de 27% (de 7'283 à 9'270). On constate une évolution dans la composition des prestations, avec une baisse des appels téléphoniques au profit d'une hausse des autres médias (sms, web et e-mails). Selon les entretiens effectués, cette évolution devrait se poursuivre avec la généralisation de la possession de « smartphone » par les jeunes et l'accès à internet (en particulier le développement des conseils par e-mail).

Notons que cette évolution globale diverge selon les régions (cf. données de l'Annexe 2). En Suisse romande et au Tessin, la baisse du nombre d'appels décrochés est plus importante (-61% et -53%) qu'en Suisse alémanique. Cette baisse des appels n'est pas compensée par une augmentation des autres formes de prestations. En Suisse romande, les sms diminuent ainsi depuis 2011. Au Tessin, les prestations par e-mail et sms sont trop récentes pour indiquer une tendance.

Tableau 4 : Données sur les volumes annuels de prestations

	2014	2013	2012	2011	2010
Appels entrants (nombre d'appels totaux)	176'114	233'208	315'705	404'194	523'124
Appels décrochés par un conseiller (nombre d'appels)	69'209	85'290	104'087	98'289	116'474
sms (nombre de messages)	7'662	6'142	6'709	7'878	6'915
e-mails (nombre de messages)	765	0	0	0	0
Chats (nombre de sessions)	745	379	307	295	232
Q+R (nombre de Q+R introduites sur le site web du 147)	98	131	111	353	136

Les **appels décrochés** ne constituent qu'une partie des appels entrants (environ 39% en 2014) ; le reste est constitué des **appels perdus** (8%, appels ayant raccroché sans obtenir de réponse après

16 secondes¹⁶), des **appels courts** (11%, appels n'ayant pas obtenu de réponse, mais l'appelant a interrompu son appel avant le terme des 16 secondes), des **appels considérés**¹⁷ comme **non constructifs** déviés sur la bande d'information (13%) et les **appels interrompus par l'appelant au cours du message d'accueil** (29%).

Le Tableau 5 montre que la proportion des appels non constructifs fléchit de 18% à 13% entre 2011 et 2014 alors que celle des appels décrochés augmente (de 24% à 39%). Le système de filtrage introduit en 2009 semble ainsi porter ses fruits. Les appels non constructifs sont découragés, ce qui libère la ligne pour les véritables demandes de conseils (diminution de la part des appels perdus de 11% à 9% et de celle des appels interrompus de 37% à 29%). L'évolution est similaire dans les 3 régions (voir Annexe 2).

Tableau 5 : Composition des appels entrants (en pour cent)

	2014	2013	2012	2011
Composition des appels entrants :				
Appels décrochés	39%	37%	33%	24%
Appels perdus (appels interrompus après 16 secondes et n'ayant pas obtenu de réponse)	8%	9%	9%	11%
Appels courts (appels interrompus avant 16 secondes et n'ayant pas obtenu de réponse)	11%	12%	12%	10%
Appels ayant obtenu une réponse par la bande annonce (appels répétés non constructifs)	13%	15%	17%	18%
Appels interrompus (appels interrompus durant le message d'accueil)	29%	28%	30%	37%

Il existe deux catégories d'appels décrochés :

- les appels ayant formulé une demande de conseils et,
- les appels silencieux (ou appel « test ») ainsi que les appels non constructifs (n'ayant pas encore pu être repérés par le système de filtrage), qui ne donnent pas lieu à une demande de conseils.

Selon les statistiques du 147, les premiers représentent 30% des appels décrochés (12% des appels entrants), les seconds 70% des appels décrochés (27% des appels entrants). Les appels silencieux et non constructifs constituent par conséquent toujours une problématique pour le 147.

Des travaux de recherche ont montré que les appels silencieux constituent souvent une première étape dans la demande de conseils. Les appels non constructifs péjorent par contre la disponibilité des conseillers et donc l'accès au service pour les demandes sérieuses. A l'extrême, les appels non constructifs (parfois impolis, voire injurieux) découragent les conseillers. Ces appels constituent toutefois un mal nécessaire. Le système de filtrage est à ce titre efficace, car bien que leur proportion soit restée stable depuis 2010, le temps de réponse dévolu aux demandes de conseils a augmenté depuis 2010 (79% en 2014, 76% en 2011)¹⁸. La situation est similaire dans les 3 régions.

¹⁶ La durée de 16 secondes (comptabilisée depuis la fin du message d'accueil) distingue les appels perdus (l'appelant raccroche après avoir attendu 16 secondes) des appels courts (l'appelant raccroche avant 16 secondes d'attente).

¹⁷ Car ils proviennent d'un numéro qui a réalisé de tels appels précédemment.

¹⁸ Les appels de conseils durent en moyenne 10 minutes, les appels test entre 25 secondes et 1 minute et les appels d'urgence 15 minutes.

Le Tableau 6 rend compte de la durée moyenne des réponses aux appels décrochés, du délai moyen de réponses aux appels, du nombre d'appels urgents, du nombre d'interventions de crise ainsi que du nombre de consultations sur le site internet et, plus spécifiquement, des pages Q+R. On constate notamment une augmentation régulière et marquée de la durée moyenne de l'entretien téléphonique. Cela peut signifier une amélioration de la qualité du service du 147, qui parvient à mettre davantage de ressources au profit des conseils prodigués. On constate encore une diminution des appels urgents et une augmentation importante des visites sur le site web du 147, attestant à la fois de la meilleure connaissance du 147 par la population jeune et de l'augmentation continue de l'accès au web (possession de smartphone, augmentation des vitesses de connexion, diminution des coûts d'accès).

L'évolution des durées d'appels et délais de réponses est similaire dans les 3 régions (Annexe 2). Les délais de réponses sont toutefois plus faibles au Tessin et en Suisse romande en raison du volume d'appels plus faibles.

Tableau 6 : Données complémentaires sur les prestations (par an)

	2014	2013	2012	2011	2010
Durée moyenne des réponses aux appels décrochés (en secondes)	218	182	167	166	150
Délai moyen d'attente (en secondes) avant d'être mis en relation avec un conseiller	42	52	58	90	90
Appels ayant activé la touche d'urgence	1'469	3'251	3'530	n.d.	n.d.
Interventions de crises	56	43	n.d.	n.d.	n.d.
Visites sur le site web dont :	290'847	213'779	211'055	90'947	n.d.
Visites au Q+R sur le site web	75'622	55'583	54'870	23'650	0

n.d. : non disponible

4.2.3 Indicateurs agrégés de prestations

Afin de mettre en relation la production du service 147 aux intrants et aux coûts correspondants, il est nécessaire de constituer un indicateur agrégé des prestations, c'est-à-dire une mesure globale du volume des prestations du 147.

Les « Key Performance Indicators (KPI) » de PJ proposent un indicateur agrégé des prestations. Il résulte de l'addition du nombre d'appels décrochés, de sms, d'e-mails, de chats et de visites à la section Q+R du web. Comptabiliser le nombre de visites aux pages Q+R du site web augmente artificiellement le nombre de prestations en raison de son caractère non rival (plusieurs utilisateurs peuvent consommer ce service sans engendrer des coûts supplémentaires) au contraire des prestations téléphoniques, par e-mail et sms.

Afin de minimiser ce biais, il est proposé de remplacer le nombre de visites aux pages web Q+R par le nombre de Q+R nouvellement introduit (textes) sur le site web. Le Tableau 7 indique le volume de prestations ainsi obtenu. Cette mesure révisée du volume de prestations est en baisse de 36%¹⁹, soit de 123'757 à 78'479 (baisse proche de la diminution de 40% des appels décrochés).

¹⁹ L'indicateur des KPI augmente de 25%.

Tableau 7 : Indicateurs agrégés de prestations (volume total des prestations délivrées par an)

	2014	2013	2012	2011	2010
Prestations agrégées : somme des appels décrochés, sms, e-mails, chats et de Q+R ajoutées au site web	78'479	91'942	111'103	106'815	123'757

Toutefois, la simple agrégation de prestations ne tient pas compte de l'effort réalisé et de la mobilisation des ressources du 147. En effet, les différentes prestations ne nécessitent pas des durées de travail identiques.

Il est donc nécessaire de tenir compte du temps par prestation qui est consacré à chacun des canaux de communication : téléphone, sms, e-mail, etc. Le temps consacré à répondre aux appels décrochés (soit donnant lieu à un conseil, soit de « test ») est connu (218 secondes par appel en 2014). Pour les sms, e-mails et Q+R, les valeurs suivantes ont été retenues : 30 minutes par sms, 45 minutes par e-mail et par Q+R²⁰. Le temps dévolu à une session de chat est de 45 minutes (la moitié du temps d'ouverture d'un chat²¹).

Cet indicateur agrégé²² mesure ainsi la durée totale d'écoute et de conseils produite par le 147. Il augmente de 6% entre 2010 et 2014 (soit de 8'751 heures à 9'237 heures, cf. Tableau 8). L'augmentation est particulièrement forte entre 2013 et 2014 (+19%, de 7'762 heures/an à 9'237 heures/an) alors que l'on constate une baisse entre 2011 et 2014 (de 8'751 heures/an à 7'762 heures/an, soit -1%). Entre 2010 et 2014, le temps annuel consacré aux sms et e-mails (+27%, de 3'458 heures/an en 2010 à 4'405 heures/an en 2014) et aux chats (+221%, de 174 heures/an en 2010 à 559 heures/an en 2014) augmentent fortement alors que la durée de conseil par voie téléphonique diminue (-12%, de 1448 heures/an en 2010 à 1273 heures/an en 2014). Le temps consacré avec la formulation de Q+R web (-28%, de 102 heures/an à 74 heures/an) diminue également. Finalement, le temps consacré aux appels test diminue (-18%, de 3'569 heures/an en 2010 à 2'927 heures/an en 2014), ce qui confirme le succès du système de filtrage des appels (les appels test représentent néanmoins encore 31% de la durée totale des prestations en 2014).

On observe que la part principale de la durée d'écoute et de conseil est désormais dévolue aux sms et aux e-mails (48% du temps total, soit 4'405 heures/an sur 6'645 heures/an en 2014), suivi de la prestation téléphonique (14%, hors appel test), des chats (6%) et finalement des « Q+R web » (1%). Cela découle de la durée de réponse importante attribuée pour les e-mails (45 minutes) et les sms (30 minutes) comparativement aux réponses par téléphone (218 secondes par appel décroché en 2014). Les durées des prestations par e-mail et sms devraient faire l'objet d'un relevé spécifique. Il semble effectivement possible de réduire ces durées en « formatant » davantage les réponses. En effet, les exemples de réponses écrites fournies par le 147 montrent que les textes, bien

²⁰ Ces durées incluent le temps de rédaction, de contrôle et de mise en ligne des prestations. Elles sont issues d'un relevé fait par PJ suite à la question soulevée par la présente analyse.

²¹ En pratique, un conseiller est en ligne de manière permanente durant 90 minutes et peut pendant ce temps réaliser d'autres tâches (comme répondre aux mails, sms et téléphones).

²² Une autre possibilité a été envisagée. Elle consistait à pondérer les volumes de prestations selon leurs coûts dans l'agrégation des prestations, afin d'attribuer un poids plus important aux prestations les plus onéreuses à produire. Un tel indicateur n'est pas présenté ici car le résultat ne diffère pas de façon significative de l'indicateur présenté dans le Tableau 7 (seconde ligne).

qu'individualisés, restent généraux. Il semble par conséquent possible de préparer des séquences de réponses que les conseillers peuvent ensuite réutiliser et adapter en fonction des problèmes évoqués.

Tableau 8 : Indicateur agrégé de prestations - durée totale d'écoute et de conseil (en heures par an)

	2014	2013	2012	2011	2010
Durée totale d'écoute et de conseil en heures/an	9'237	7'762	8'488	9'072	8'751
Appels donnant lieu à des conseils	1'273	1'164	1'177	1'250	1'448
Appels test	2'927	3'144	3'644	3'397	3'569
sms et e-mails	4'405	3'071	3'355	3'939	3'458
Chats	559	284	230	221	174
Q+R	74	98	83	265	102

Au niveau des régions, la part principale des prestations (mesurée en durée) est réalisée en Suisse alémanique (entre 78% en 2012 et 85% en 2014, Tableau 9). En 2014, la part romande atteint 12% et la part tessinoise 3%.

Tableau 9 : Indicateur agrégé de prestations – part de la durée totale d'écoute et de conseil réalisée dans chaque région

	2014	2013	2012	2011	2010
CH - D	85%	80%	78%	79%	79%
CH - F	12%	16%	17%	16%	17%
CH - I	3%	4%	5%	5%	4%

L'évolution de la durée totale d'écoute et de conseil est également contrastée au niveau des régions (Tableau 10) : la baisse enregistrée en Suisse romande (de 1'466 heures/an en 2010 à 1'097 heures par an en 2014) et au Tessin (de 411 heures/an en 2012 à 295 heures/an en 2014) contraste avec la hausse constatée en Suisse alémanique dès 2013 (de 6'247 à 7'859 heures par an entre 2013 et 2014).

Tableau 10 : Durée totale d'écoute et de conseil (en heures par an), y compris appels tests dans les 3 zones linguistiques

	2014	2013	2012	2011	2010
CH - D	7'859	6'247	6'621	7'091	6'791
CH - F	1'097	1'219	1'454	1'450	1'466
CH - I	295	304	411	404	339

Il est également important de préciser que les prestations par e-mail et sms représentent la part majeure du temps d'écoute et de conseil en Suisse alémanique (53% de la durée totale d'écoute et de conseil en 2014). En Suisse romande et au Tessin, cette part est plus faible (19% en Suisse romande et 16% au Tessin en 2014).

Les constats précédents sont importants, ils montrent que l'ampleur de la demande à laquelle font face les 3 antennes varie fortement, ce qui semble justifier la professionnalisation plus poussée et le renforcement (doublement de la permanence aux heures de pointe) en Suisse alémanique. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que le doublement des permanences a permis de répondre à davantage d'appels (diminution du nombre d'appels perdus) et de proposer des chats ce qui accroît en retour le volume de prestations délivrées.

L'indicateur agrégé de la durée totale de prestations ne rend toutefois pas compte du fait que les conseils par téléphone nécessitent une permanence 24h/24, 365 j/an contrairement aux réponses par sms (délai de réponse de 48 heures), e-mail (délai de 72 heures) et chats (actifs durant 3 heures par jour). La consultation des pages Q+R ne nécessite également que des interventions ponctuelles. A cet égard, il est important de considérer, lors des analyses, les deux indicateurs agrégés de prestation. La durée totale de prestation tend en effet à sous-estimer les contraintes de la prestation téléphonique (permanence), elle rend toutefois plus parfaitement compte de l'effort demandé au 147.

4.2.4 Les intrants du 147

L'intrant principal du 147 est le travail des gestionnaires et des conseillers. Le nombre d'emplois (en EPT) consacrés au service 147 au niveau national est de 26,1 en 2014 (Tableau 11)²³. Il est quasi stable depuis 2010 (+ 2%, de). Le Tableau 11 indique la répartition des EPT au niveau des 3 antennes régionales (2.4 EPT de l'administration centrale de PJ sont alors exclus)

La majeure partie du travail est réalisée par les conseillers (80% des EPT en 2014). Le travail de direction, gestion, secrétariat, communication et collecte de fonds représente 20%. La part des EPT au siège de PJ (et non dans les centres régionaux) est de 9% en 2014²⁴.

Le calcul des EPT a été réalisé de la manière suivante :

- En Suisse romande et au Tessin, le nombre d'EPT est déterminé en divisant le nombre d'heures totales de permanence²⁵ par le nombre d'heures annuelles d'un EPT (soit 1'880 heures). Assurer uniquement une veille continue (24h/24, 7j/7) nécessiterait ainsi théoriquement 4,65 EPT par centre régional, soit au minimum 14 EPT environ pour l'ensemble de la Suisse²⁶.
- En Suisse alémanique, le nombre d'EPT a été communiqué par le centre régional. Il correspond en 2014 à 39 heures de présence d'un conseiller en ligne par période de 24 heures²⁷.

²³ Les données sur les emplois ont été collectées auprès des centres régionaux et du siège de PJ.

²⁴ Le nombre d'EPT est calculé en divisant le nombre d'heures de travail des conseillers (y compris les heures de réunions et les activités de communication, mais sans les heures de formation initiale et continue) par la durée (en heures par an) d'un EPT moyen en Suisse (Office fédéral de la statistique, Durée annuelle normale du travail des salariés occupés à plein temps, 2013). Un taux d'absence (maladie et accident) de 3.7% a été considéré (conformément à la moyenne suisse (source : OFS, Activité professionnelle et temps de travail – Données détaillées, Résultats détaillés de la SVOLTA, 2014).

²⁵ Un nombre d'heures dévolu aux intermédiations (rencontres entre conseillers) ou de participation à des activités de communication a été ajouté, ces heures ont été communiquées par les centres régionaux.

²⁶ Les conseillers représentent 20,9 EPT en 2014. Ce surplus de 6,9 EPT correspond : au temps consacré aux formations, aux réunions et à la communication (4 EPT) ainsi qu'aux présences simultanées de plusieurs conseillers en Suisse alémanique (2,9 EPT).

²⁷ Les heures consacrées à la ligne d'aide aux parents ont été retranchées (environ 0,55 EPT depuis 2013).

Tableau 11 : Emplois (en EPT) du 147

	2014	2013	2012	2011	2010
Nombre d'employés (EPT) du 147 : centres régionaux et administration centrale Pro Juventute dont :	26,1	26,2	25,6	25,4	25,6
Poste du 147 à l'administration centrale de PJ	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Poste du 147 dans les centres régionaux dont :	23,7	23,8	23,2	23,0	23,2
Direction et administration dans les centres régionaux	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Conseillers dans les centres régionaux	20,9	21,0	20,3	20,1	20,3
Total des heures de permanence des conseillers*	31'755	31'755	30'909	30'909	31'986

* Il s'agit des hommes-heures de permanence : 1 homme-heure représente la disponibilité d'un conseiller durant une heure de permanence. Si deux conseillers sont présents durant une heure, l'heure de permanence est donc comptabilisée à double.

Depuis 2010, l'augmentation la plus marquée des emplois a lieu au Tessin suite à la réforme de l'antenne tessinoise (jusqu'en 2009, le 143 délivrait les services du 147 au Tessin). Les EPT ont ensuite légèrement augmenté en raison de l'augmentation du nombre d'heures de formation, d'intermédiation et d'activités de communication réalisées par les conseillers.

En Suisse alémanique, l'augmentation du nombre d'EPT entre 2012 et 2013 résulte du souhait d'augmenter le nombre de conseillers à disposition lors des heures de pointes afin de réduire le nombre d'appels perdus.

En Suisse romande, le nombre d'EPT est stable au cours de la période.

Tableau 12 : Emplois (en EPT) du 147 au niveau des antennes régionales (conseillers et direction)

	2014	2013	2012	2011	2010
CH - D	10,2	10,2	9,7	9,7	10,4
CH - F	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
CH - I	6,2	6,3	6,2	6	5,5

Outre le travail, le 147 utilise également des locaux et des moyens de communication. Dans les 3 régions, une surface de bureau est utilisée pour les activités de gestion. Le 147 occupe également des espaces au siège de PJ à Oerlikon/Zurich. Contrairement à Berne, aucun espace de travail n'est affecté aux conseillers au Tessin et en Suisse Romande, car ils travaillent depuis leur domicile.

Les moyens techniques nécessaires au 147 sont les lignes de téléphone, le réseau d'ordinateurs et ses connexions, les programmes informatiques de centre d'appels permettant la prise de ligne, et les répondeurs automatiques avec programme de filtrage. Les conseillers qui répondent à leur domicile utilisent leurs propres appareils (téléphones, ordinateurs). Les principales innovations techniques (filtrage des appels, touche d'urgence, agenda en ligne pour le planning des conseillers en Suisse romande) ont été introduites en 2010. La fiabilité du dispositif technique est jugée bonne par les responsables régionaux. Même en cas de pannes ou de problèmes de connexion, la ligne peut être

transférée par le téléphone ou desservie au niveau du centre régional (et non au domicile des conseillers). Les ruptures de permanence semblent rares (non répertoriées, sauf en Suisse romande).

5 Composition et structure des coûts du 147

5.1 Analyse de la composition des coûts du 147

5.1.1 Les charges salariales

Comme indiqué dans la section 2.3, les procédures d'imputation internes des frais centraux ne permettent pas de déterminer avec précision la composition des coûts du 147, c'est-à-dire leur répartition en fonction des catégories économiques usuelles (salaires et charges sociales, loyers et charges de loyers, équipements techniques et informatiques, services d'abonnements téléphoniques et informatiques, matériel de bureau, publicité et matériel de communication, représentation et événements, déplacement, etc.).

Afin de passer outre la limite précédente et de compléter les évidences sur la composition des coûts, il est possible de se référer à la comptabilité de l'antenne romande du service 147. En effet, l'antenne romande, gérée par l'association TELME, dispose de sa propre comptabilité et cette dernière propose une répartition précise des coûts selon les rubriques d'intérêt : les charges salariales, les frais d'administration, d'informatique, de communication et de matériel nécessaires au fonctionnement de la ligne téléphonique ainsi que des services par sms et e-mail.

La composition des coûts de TELME est présentée dans le Tableau 13. 91% des coûts totaux sont constitués de charges de salaires et 4% de charges de locaux. Les autres postes, dont les charges informatiques et de communication, sont négligeables. Ce résultat est conforme à la littérature. Selon cette dernière, les coûts salariaux des centres d'appels représentent entre 85% et 95% de leurs coûts totaux²⁸. Ce résultat est extrapolable aux antennes tessinoise et alémanique. Toutefois, ce n'est qu'en partie le cas pour l'administration centrale du 147 qui réalise des tâches différentes (collecte de fonds, négociation des contrats de prestations avec la Confédération, coordination entre les 3 antennes, réalisation et mise à jour du site web du 147).

Tableau 13 : Composition des coûts du 147 pour l'association TELME, 2014

	% des charges totales 2014
Charges de locaux (loyers, entretiens) ou charges immobilières (intérêts, amortissements, entretiens)	4%
Frais de matériel (mobilier et informatique)	1%
Charges salariales (salaires et charges sociales)	91%
Charges de formation/supervision des collaborateurs	1%
Coûts des abonnements et de communications tél et web	1%
Frais de bureau (entretien, frais de port, imprimante)	~1%
Frais de promotion, annonce, publicité	~1%
Charges organisationnelles (réunion, comité), frais juridique et de comptabilité	~1%
Autres : impôts, taxes, assurance, frais bancaires, charges exceptionnelles	~0%

²⁸ Ce constat explique la relocalisation des centres d'appels commerciaux dans des pays où le coût du travail est moindre.

Selon la comptabilité de PJ, la part du poste « charges salariales » dans les charges totales est relativement faible dans la comptabilité du 147 : elle oscille entre 55% en 2014 et 67% en 2013. Ceci est dû au fait qu'une partie des coûts salariaux (ceux liés au travail de l'administration centrale de PJ) est saisie dans les imputations internes et forfaitaires. De plus, la contribution versée à l'antenne romande est saisie sous « achats et prestations » dans la comptabilité du 147 alors qu'elle finance majoritairement des salaires (91%).

Si l'on verse ce montant (soit 91% de la contribution versée à TELME) dans les charges salariales du 147 et si l'on considère, conformément à l'estimation du service comptable du 147, qu'entre 70% et 90% des imputations internes (ILV) sont constitués de charges salariales, il est encore nécessaire d'imputer près de 80% des imputations forfaitaires aux charges salariales afin que leur montant représente près de 90% des charges totales du service.

Le Tableau 14 précise ce résultat en considérant différentes hypothèses. Dans l'hypothèse haute, 90% des imputations internes et 80% des imputations forfaitaires sont incluses dans les charges de salaire. Dans l'hypothèse basse, seuls 70% des imputations internes et 20% des imputations forfaitaires sont retenus. L'hypothèse moyenne considère finalement des parts de 80% (imputation interne) et 50% (imputation forfaitaire). On constate qu'il est nécessaire de retenir l'hypothèse haute car elle correspond aux caractéristiques habituelles des centres d'appels.

Tableau 14 : Charges du 147 – charges salariales

Postes	2014	2013	2012
Charges salariales – hypothèse haute	90%	90%	91%
Charges salariales – hypothèse moyenne	82%	84%	82%
Charges salariales – hypothèse basse	74%	78%	74%

Finalement, il est possible de conclure que les charges salariales représentent entre 80% et 90% des charges totales du 147. L'économicité du service dépend par conséquent fortement du volume d'emplois requis par la fourniture de la prestation ainsi que de son coût unitaire (le taux de salaire brut).

Selon la direction de PJ, une revalorisation des salaires de 5% à 15%²⁹ a été entamée en 2011 et devrait se poursuivre (avec en parallèle l'introduction d'une échelle salariale³⁰). Selon le Plan quinquennal de PJ (mai 2012), le montant total prévu pour les augmentations de salaire (adaptation des salaires pour professionnalisation, adaptation unique des salaires, adaptation annuelle des salaires) atteindrait 397'000 CHF par an en 2017, soit environ 15% du coût total du service de l'année 2012.

5.1.2 Les charges de la fonction centrale

Les coûts résultant de la fonction centrale, c'est-à-dire des charges résultant du travail de l'administration centrale pour le service 147, peuvent être facilement extraits de la comptabilité du 147. Il s'agit des postes « imputations internes » et des « imputations forfaitaires ».

²⁹ Depuis 2005, les salaires n'ont par exemple pas été ajustés à l'inflation.

³⁰ Les 10 positions prévues de la nouvelle échelle dépendent des responsabilités exercées par le personnel ou dans le cadre de programmes (fonctions) et de la formation requise. L'expérience professionnelle passée permet une progression du salaire à l'intérieur d'une position.

30% des coûts totaux du 147 résultent de l'administration centrale de PJ en 2014 et en 2012 (Tableau 15). Cette proportion ne représente que 15% en 2013. Cet écart s'explique par le faible montant des imputations internes et forfaitaires en 2013 (d'environ 550'000 CHF par rapport à 2012 et 2014)³¹.

Tableau 15 : Part des frais régionaux et des frais centraux

	2014	2013	2012
Part des frais régionaux	71%	85%	70%
Part des frais centraux	29%	15%	30%

5.2 Analyse de la structure des coûts du 147 : coûts fixes et économies d'échelle

Le processus de production du service 147 est potentiellement caractérisé par des coûts fixes relativement importants en raison de la disponibilité continue (24h/24, 365 jours/an) d'un conseiller dans chaque région linguistique, même si le nombre d'appels, sms, e-mails, etc. devait se révéler parfois très faible.

Les coûts fixes sont définis comme les coûts indépendants du volume des prestations offertes. Dans le cas du 147, tant que les conseillers ne sont pas totalement accaparés par les demandes d'écoute et de conseils, une augmentation du volume de prestation n'entraîne pas de coût supplémentaire significatif (le coût marginal qui est associé à une demande de conseil supplémentaire est alors négligeable).

La présence d'économies d'échelle peut être identifiée dans le cas du 147 de deux manières différentes. La première repose sur l'analyse du taux d'occupation effectif des conseillers. La seconde sur l'analyse de la relation entre le coût moyen de production et la quantité de prestations.

5.2.1 Taux d'occupation des conseillers

Seule une faible proportion du temps de présence des conseillers est en moyenne effectivement occupée par l'écoute et la formulation de conseils. Le rapport entre la durée totale d'écoute et de conseil et la durée de présence des conseillers (cf. Tableau 8) indique que 21% seulement de la durée des permanences est, en 2014, consacrée effectivement à répondre aux demandes des jeunes et à donner des conseils. Ceci représente un « temps de réponse » effectif (qui inclut les réponses aux appels test, aux e-mails, à la participation aux chats, aux sms et à la formulation de Q+R web) de 17,9 minutes environ par heure de permanence (Tableau 16).

Si l'on ne considère que la prestation téléphonique, le temps consacré à répondre aux appels (appels test y compris) par heure de présence des conseillers avoisine 7,9 minutes (environ 2,2 appels décrochés par heure de présence des conseillers) en 2014 (Tableau 16).

³¹ Les rapports annuels du 147 présentent des coûts intitulés « services centraux et administration ». Ces derniers représentent entre 6,4% (soit 204'794 CHF en 2014) et 9,9% (soit 253'397 CHF en 2012) des coûts totaux. Aucun lien entre ces montants et les imputations forfaitaires et internes n'a pu être mis en évidence lors de l'examen des comptes du 147.

Tableau 16 : Durée effective d'écoute et de conseil par heure de permanence

Indicateurs	2014
Durée d'écoute et de conseil par téléphone, sms, e-mail, chat et Q+R web par heure de permanence*, en minutes	17,5
Durée de conseil et d'écoute par téléphone par heure de permanence*, en minutes	7,9

* Il s'agit des hommes-heures de permanence : 1 homme-heure représente la disponibilité d'un conseiller durant une heure de permanence. Si deux conseillers sont présents durant une heure, l'heure de permanence est donc comptabilisée à double.

Ainsi, durant 86% du temps de leur permanence, les conseillers attendent qu'un appel survienne. Ce temps disponible peut être consacré à répondre aux sms, e-mails, à participer aux chats et à formuler des Q+R web. Si l'on considère le temps actuellement consacré à ces prestations, près de 70% du temps de permanence reste improductif. **Ces évidences confirment la présence d'économies d'échelle. Il est en effet possible d'augmenter le volume de prestations sans pour autant devoir monopoliser des ressources supplémentaires durant la plus grande partie des plages horaires du service.**

Ces moyennes cachent toutefois d'importantes différences régionales, horaires et mensuelles.

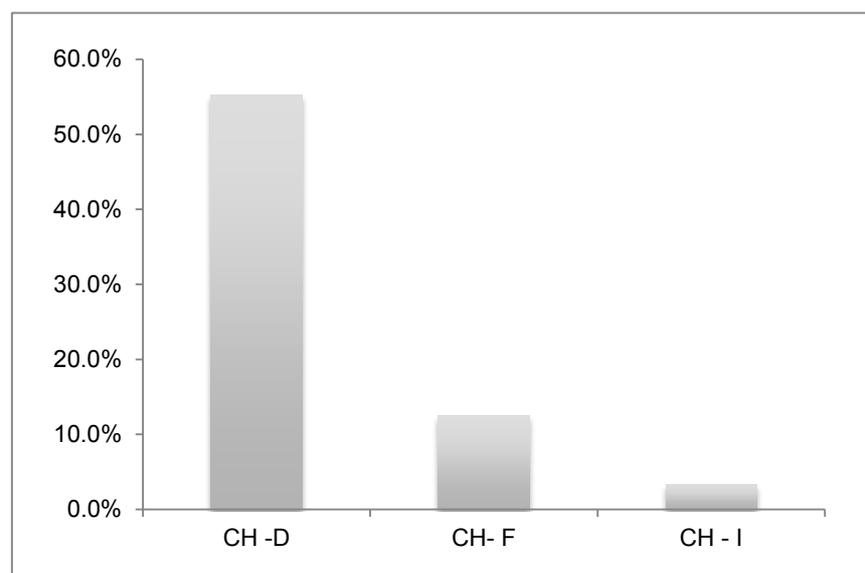
La part du temps total de permanence des conseillers consacrée à l'écoute et au conseil (toutes prestations confondues) est ainsi plus de 18 fois supérieure en Suisse alémanique (55%) par rapport au Tessin (3%) et plus de 4 fois supérieure à la Romandie (13%, Figure 2).

On constate également d'importantes variations du nombre d'appels au cours de la journée. Aux heures de pointe du service (de 15h00 à 20h00), le nombre d'appels décrochés est plus de 2 fois supérieur au nombre d'appels moyens par heure. En effet, environ 16 appels sont décrochés par heure entre 15h00 et 17h00 en comparaison avec 7,9 appels par heure en moyenne journalière. Lors des horaires de nuit (2h à 6h), les conseillers ne répondent qu'à un nombre très faible d'appels (entre 1 et 3). Les volumes d'appels varient également en cours d'année : le nombre d'appels entrants en mars (période la plus dense en 2014) est ainsi 1,4 fois supérieur à celui de décembre (période la moins chargée).

En Suisse alémanique, la densité de la demande aux heures de pointe (qui atteint une trentaine d'appels) justifie la présence de deux conseillers. L'objectif était ainsi de réduire le volume d'appels perdus, jugé trop important à ces horaires³². En Suisse romande et, encore davantage en Suisse italienne, la disponibilité d'un seul conseiller reste suffisante à n'importe quelle période. Cette différence entre les régions justifie des dotations différentes en conseillers. Elle laisse également supposer que la présence d'économies d'échelle caractérise davantage les antennes tessinoise et romande.

³² Trois conseillers ont ainsi été présents en 2012-2013 aux heures de pointe. En 2014, la présence d'un 3ème conseiller a été abandonnée (au profit d'une couverture plus large de la double permanence) car cette mesure n'a pas eu d'impact significatif sur le nombre d'appels perdus.

Figure 2 : Durée d'écoute et de conseil en % de la durée totale de permanence des conseillers, 2014



5.2.2 Evolution du coût moyen

Du point de vue économique, la présence d'économies d'échelle indique une relation négative entre le coût moyen de production et le volume produit. En d'autres termes, dans le cas du 147, **plus le volume effectif d'écoute et de conseil délivré est important, plus le coût moyen de production devrait être faible.**

Les données disponibles sur le 147 (et surtout l'absence de répartition des coûts entre les régions) limite la réalisation d'une telle analyse. En effet, seules 5 observations (1 par année) sont disponibles. Néanmoins, ces données éparses confirment la présence d'économies d'échelle.

5.2.3 Conséquences des économies d'échelle

En termes économiques, l'existence d'économies d'échelle pousse à la concentration de l'activité en une seule entité. **Dans le cas du 147, l'analyse précédente recommanderait ainsi la fusion des antennes régionales afin de n'opérer qu'à partir d'un seul (voir de deux) centre(s) d'appels.** Dans le cas du 147, une telle solution ne semble toutefois pas judicieuse pour les raisons suivantes³³:

- Premièrement, au niveau économique, la fusion des centres régionaux exigerait de disposer d'un personnel capable de s'exprimer dans plusieurs langues. L'engagement de personnes polyglottes implique un coût additionnel non négligeable. Selon Grin (2014), la prime salariale pour les personnes disposant de très bonnes connaissances dans une seconde langue nationale se situe en Suisse entre 15% et 27%. De plus, dénicher des conseillers compétents, tâche déjà difficile actuellement, deviendrait encore plus complexe.
- Aux yeux des responsables du 147, la fusion des antennes régionales met en péril la qualité des prestations. En effet, donner des conseils pertinents nécessite non seulement des références

³³ Une analyse précédente du processus de production par McKinsey a mis en évidence des possibilités d'amélioration des prestations, en partie déjà identifiées par PJ, notamment sur le plan technique, et organisationnel, ainsi que pour les nouveaux moyens de communication par sms et du chat. Ces recommandations ont été largement suivies. D'autre part, le rapport mentionne le faible degré d'utilisation des ressources la nuit et suggère de regrouper les efforts entre deux, ou trois régions, ce qui demanderait l'engagement pour la nuit de conseillers bilingues ou trilingues.

culturelles communes mais surtout de connaître les lieux, les événements et l'organisation d'une région. L'avantage de la proximité est important dès lors qu'il s'agit de conseiller des jeunes d'une région donnée. Cet avantage est considéré comme très important pour la région tessinoise, plus homogène et de taille plus réduite que les régions alémaniques et romandes.

- Finalement, au niveau politique, l'absence d'antennes régionales est susceptible d'engendrer une diminution du soutien des régions francophone et tessinoise avec le risque de voir baisser les subventions et les dons. Cette fusion pourrait également faciliter la réémergence de petits centres d'appels régionaux (dont les prestations seront moins étendues ou dont les coûts moyens seront élevés).

Si la fusion du 147 est ainsi une « fausse bonne idée », les fusions et collaborations au niveau régional entre le 147 et des centres d'appels similaires (143, rien ne va plus, du-bist-du, castagna, centre d'appels d'aide aux victimes, etc.) semblent par contre plus prometteuses.

En effet, le maintien de plusieurs centres d'appels « concurrents » dans certaines régions constitue une aberration économique car cette concurrence multiplie les coûts fixes (la présence de conseillers en ligne en attente d'appels) et, souvent, réduit la pertinence des prestations délivrées (horaires limités, personnel bénévole peu qualifié). Cette situation caractérise le canton de Genève notamment, avec la présence simultanée du 147 et du centre d'appels « SOS enfants » ainsi que la ligne des HUG « Malatavie Ligne Ados » (cette dernière est toutefois spécialisée sur la thématique du suicide) ou encore la Suisse alémanique avec le centre d'appels « Sorgentelefon für Kinder ». La ligne valaisanne (SOS-jeunesse) constitue un troisième exemple (cette ligne a cependant été abandonnée et les appels sont dirigés désormais vers le 147).

Un regroupement de centres d'appels régionaux permettraient de maintenir la composante régionale du service 147 tout en augmentant le volume de prestations et la qualité des lignes sans coût supplémentaire (certaines petites lignes dans d'autres domaines ne peuvent en effet opérer que pendant des horaires limités ou ne recourent presque exclusivement qu'à des bénévoles). Un tel regroupement exige toutefois des conseillers professionnels, travaillant dans un lieu dédié et capables d'intervenir sur des problématiques variées (difficultés familiales, dépendances, etc.) et pour des groupes de population différents (adulte, enfant, personne âgée, parent, etc.). La professionnalisation du 147 semble répondre à ce besoin.

Notons que des collaborations entre centres d'appels ont été tentées dans le passé au Tessin entre le 143 (la main tendue) et le 147 (notamment pour les heures de nuit). Cette collaboration a toutefois été abandonnée en raison du volume de travail trop conséquent que générerait la gestion du 147 pour le 143 tessinois ainsi qu'en raison de la volonté de professionnaliser les conseillers. Au vu des volumes de prestations concernés (10 minutes de prestation téléphonique par jour), évoquer le volume trop conséquent d'appels est étonnant.

Cette expérience ne doit toutefois pas empêcher de nouvelles tentatives. En effet, les gains économiques potentiels de tels regroupements sont significatifs : les coûts moyens par minute d'écoute et de conseil (toutes prestations confondues) semblent 5 à 9 fois plus faibles³⁴ en Suisse alémanique que, respectivement, en Suisse romande et au Tessin. Le regroupement des centres d'appels permet de répartir les coûts fixes sur un plus grand volume de prestation et, par conséquent, de baisser le coût par prestation délivrée (coût moyen) et d'augmenter le volume de prestations par conseiller. Il en résulterait une amélioration de l'économicité.

La présence d'économies d'échelle permet également le développement de nouvelles prestations, telles les prestations par e-mail, sms, chat et « Q+R web », sans conséquences importantes sur les

³⁴ Cette proportion est à considérer avec précaution. En effet, la répartition du coût total entre les régions est jugée incertaine. Néanmoins, même si les coûts totaux étaient similaires entre les régions, les coûts moyens alémaniques seraient largement plus faibles en raison du volume plus important de prestations qui y est délivré.

coûts. Sur cette base, il semble adéquat de développer les chats en Suisse romande et au Tessin. Il semble également opportun d'envisager l'utilisation des applications de messageries instantanées et de communication (par exemple, la mise à disposition du 147 par le biais des applications WhatsApp, messenger, skype, viber, lovoo, etc.) ainsi que le recours aux réseaux sociaux³⁵.

5.3 Reconstruction du coût du 147

Sur la base des éléments précédents (processus de production, parts des coûts salariaux et des coûts centraux, existence d'économies d'échelle), il est possible de « reconstruire » le coût total du 147 afin de cerner au mieux sa structure et ses déterminants.

L'analyse vise ainsi à estimer :

- les coûts de l'offre de base,
- les coûts résultant de la professionnalisation du service et de l'extension de l'offre de base,
- les coûts de la fonction centrale (c'est-à-dire les coûts résultant du travail de l'administration centrale de PJ et imputés ensuite au 147).

5.3.1 Offre de base du 147

Le coût de l'offre de base désigne le coût minimal nécessaire à la fourniture de la prestation de base du 147 : l'écoute et le conseil par téléphone. Il représente le coût fixe du 147. Il inclut :

- la permanence continue d'un conseiller de chaque langue nationale travaillant depuis son domicile dans le but d'assurer la prestation téléphonique,
- les moyens techniques nécessaires au travail des conseillers (ordinateur, connexion internet, appareil et abonnement téléphonique),
- une capacité de direction et de gestion (1 poste de direction à 100%) par région en charge du planning des permanences, de l'engagement des conseillers et de l'administration (paiement des salaires, comptabilité),
- un secrétariat à 50% soutenant la direction de chaque centre régional dans ses tâches,
- des locaux équipés, entretenus et occupés par la direction de chaque centre régional.

Les coûts de l'offre de base sont estimés à environ 1,7 million de CHF par an, soit environ 55% du coût total effectif actuel. Le détail de l'estimation est présenté dans le Tableau 17. Les montants se basent sur les coûts effectifs observés dans les antennes régionales.

Notons que le travail à domicile des conseillers représente une activité secondaire, relativement peu contraignante si l'on se réfère au volume d'appels. En ce sens, cette activité est associable à d'autres tâches familiales et ménagères. Les salaires des conseillers à domicile opérant au Tessin et en Suisse romande sont de l'ordre de 120 CHF net pour une permanence de 5 heures, soit le niveau d'un salaire d'aide-ménagère. A titre de comparaison, le salaire brut d'un assistant social (de formation universitaire, disposant de 5 années d'expérience et travaillant 40 heures par semaine) atteint environ 38 CHF/h brut au Tessin et 43 CHF/h dans le canton de Vaud³⁶. Néanmoins, il n'est pas pertinent sur cette base de soutenir une revalorisation de salaire des conseillers à domicile, les calculateurs de salaires en usage ne tenant pas compte du côté « complémentaire » de l'activité lorsqu'elle est réalisée à domicile.

³⁵ Une révision du site web ainsi que du contact center est en cours.

³⁶ Selon le calculateur des salaires en usage de l'Observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève. Le salaire médian a été retenu.

Les écarts de rémunération observés entre le Tessin et l'Arc lémanique (12% de différence pour le poste précédemment décrit) pourraient néanmoins justifier une revalorisation salariale des conseillers de l'antenne romande³⁷. Une revalorisation de 10% représente environ 13'000 CHF par an³⁸.

Tableau 17 : Coût de l'offre de base

			Heures	Salaire horaire brut	Centres	Total (CHF/an)	sources/hypothèses
	Salaire	Conseiller (à domicile)		8'760	28*	3	735'840
Direction/gestion (travail en interne)		1'880	93**	3	524'294	100% (EPT = 1'880 heures), salaire médian / moyenne suisse	
Secrétariat		940	55**	3	155'100	50% (EPT = 1'880 heures), salaire médian / moyenne suisse	
Total					1'415'234	CHF/an	
Communication			Conseillers	Montant annuel		Total (CHF/an)	sources/hypothèses
	Frais informatiques et techniques		77	1'100		84'700	77 conseillers en Suisse, selon relevé
	Abonnement tél. et frais des répondants		77	1'200		92'400	
	Total					177'100	CHF/an
Divers			Montant annuel	Centres		Total (CHF/an)	sources/hypothèses
	Locaux (y compris charges et assurances), mobilier		25'000	3		75'000	selon relevé
	Frais divers (révision, déplacements, etc.)		15'000	3		45'000	selon relevé
	Total					120'000	
Coût total de l'offre de base						1'712'334	CHF/an

* y compris assurance sociales + indemnités vacances : 18.8%

** y compris assurance sociales + LPP et LAA : 18.6%

5.3.2 Professionnalisation du service et élargissement de l'offre

Pour rappel, la professionnalisation du 147 doit permettre d'augmenter la qualité de l'écoute et du conseil en spécialisant les conseillers et en les formant davantage. Les coûts résultant de la professionnalisation du 147 résultent :

- De l'internalisation du personnel du centre bernois (en lieu et place du travail à domicile). Ce coût est variable, car l'internalisation du personnel n'est justifiée que si le volume de prestations est important. Il résulte d'une augmentation des charges salariales (de 28 CHF/heure brut à 55 CHF brut /heure).

³⁷ Les professionnels de TELME (et non les conseillers travaillant depuis leur domicile) sont par contre rémunérés sur la base de l'échelle des salaires de l'Etat de Vaud. A ce titre, leurs salaires ne nécessitent pas de révision.

³⁸ Lors des entretiens réalisés, les responsables de TELME ont déclaré envisager renoncer à occuper des stagiaires afin d'engager un conseiller professionnel supplémentaire (à un taux d'occupation de 80%). Une telle réforme nécessiterait toutefois un montant supplémentaire d'environ 20'000 CHF à 25'000 CHF par an selon les responsables de TELME, dont 56% seraient à la charge du 147.

- De la formation et du suivi du personnel. Ce coût est variable, la formation étant d'autant plus justifiée que le volume de prestations est important. Elle implique une augmentation du temps d'occupation des conseillers (les heures additionnelles consacrées par les conseillers à la formation et aux « interventions³⁹ » représente 4 EPT par année pour l'ensemble de la Suisse selon les relevés).

Les coûts induits par l'élargissement de l'offre du 147 résultent de l'augmentation du nombre de conseillers aux heures de pointe dans le centre bernois.

Ces coûts sont variables car ils sont la conséquence de l'augmentation du volume de prestations. Il en résulte une augmentation des charges salariales, détaillée dans le Tableau 18. Les montants se basent sur les coûts effectifs observés dans les antennes régionales et les salaires en usage de référence.

Le coût de la professionnalisation (+447'000) et de l'élargissement de l'offre (+ 301'000) est estimé à environ 748'000 CHF/an, soit 22% des coûts totaux. Il représente 84% de l'augmentation des coûts du 147 depuis 2010.

La mise en place des prestations par e-mail, sms et chat n'engendre pas de coût supplémentaire, le personnel en place ayant une disponibilité suffisante pour les réaliser. Les coûts techniques supplémentaires en résultant sont considérés comme négligeables.

Une internalisation des conseillers en Suisse romande et au Tessin impliquerait des coûts de l'ordre de 400'000 CHF/an pour autant que les locaux actuels puissent accueillir un poste de travail supplémentaire (ce qui est actuellement le cas).

Tableau 18 : Coût de la professionnalisation et de l'élargissement de l'offre

		Heures	Montant/ heure	Total (CHF/an)	sources/hypothèses
Salaire	Conseiller (travail dans le centre régional), antenne alémanique (CH-D)	8'760	27	236'520	Salaire suppl. en interne (55 CHF/h vs 28 CHF/h = 27 CHF/h)
	Formation et suivi des conseillers, 3 centres régionaux	7'520	28	210'560	4 EPT pour les 3 centres régionaux, selon relevé
	Doublement de la permanence, antenne alémanique (CH-D)	5'475	55	301'125	39h de permanence /24h, selon relevé
Coût total de l'internalisation et de la professionnalisation				748'205	CHF/an

5.3.3 Coûts de la fonction centrale

Les coûts résultant de la fonction centrale concernent :

- Les coûts induits par les activités de communication (site web du 147) et de promotion (campagnes d'information) du 147.* Ces coûts sont, à l'image des charges de publicité, considérés comme en partie fixes et en partie variables. La communication et la promotion constituent en effet un prérequis à la réalisation de prestations (sans communication, l'offre de base serait peu connue et de peu d'utilité). Toutefois, un élargissement de l'offre nécessite une plus grande communication également.
- Les coûts induits par les activités de collecte de fonds.* Ces coûts sont également à la fois fixes et variables dans le cas du 147, les besoins en fonds résultant tant de la mise en place de la permanence que de l'augmentation du volume de prestations.

³⁹ Les séances « d'intervention » réunissent les conseillers dans le but de d'examiner les difficultés rencontrées lors des appels et de déterminer les solutions pouvant y être apportées.

- *Les coûts de l'administration centrale du 147 par PJ.* Ces coûts sont également à la fois fixes et variables. L'existence de l'offre de base dépend en effet d'accords passés avec la Confédération et les cantons. Néanmoins, le nombre de négociations à mener (contrat de prestation, subventions) est lié à l'importance du service. Les coûts de l'administration centrale comprennent également des coûts de gestion (coordination entre les centres), administratifs (rapports annuels, comptabilité), de communication, d'analyse (en lien avec le développement de l'offre) et de représentation.

L'estimation des coûts de la fonction centrale du 147 est moins précise (en raison des imputations internes et forfaitaires). L'estimation est calibrée sur les résultats des analyses précédentes (part des coûts centraux : 15-30% des coûts totaux et part des charges salariales : 80% des coûts totaux).

Le Tableau 19 présente les coûts de la fonction centrale. Ils atteignent 589'800 CHF/an, soit 19% des charges totales du 147. Les coûts salariaux en lien avec la direction du programme semblent a priori élevés, ils résulteraient de l'effort conséquent représenté par les démarchages réalisés auprès des cantons en vue du financement du 147.

Tableau 19 : Coût de la fonction centrale

		Nombre d'heures	Montant/h	Total (CHF/an)	sources/hypothèse
Salaire	Management - direction	2256	120	270'720	1,2 EPT à 120 CHF/h (Zurich)
	Secrétariat	2256	55	124'080	1,2 EPT à 55 CHF/h (Zurich)
Imputations	Loyer et charges			20'000	Sur la base des comptes du 147
	Communication et récolte de fonds			50'000	
	Charges informatiques			40'000	
	Publicité			30'000	
	Services comptables			20'000	
	Traduction, consulting			25'000	
	Autres			10'000	
Coût total de la fonction centrale				589'800	CHF/an

5.3.4 Vue d'ensemble de la composition du coût du 147

Le coût total du 147, tel que recomposé, atteint 3'050'339 CHF/an (Tableau 20), montant intermédiaire entre les coûts totaux 2014 (3,2 millions de CHF) et 2013 (2,6 millions de CHF).

La part des coûts fixes est de 58%.

Cette recomposition des coûts respecte également les ratios observés lors des relevés et dans les analyses préalables : la proportion des charges salariales y atteint 84% et celle des charges centrales 19%.

Tableau 20 : Coût total du 147

Recomposition du coût total du 147	CHF/an
Coût total de l'offre de base	1'712'334
Coût total de l'internalisation et la professionnalisation	748'205
Coût total de la fonction centrale	589'800
Total	3'050'339
Part des charges salariales	84%
Part des charges de la fonction centrale	19%
Part des frais fixes (offre de base)	58%

6 Indicateurs de l'économicité du 147

L'analyse de l'économicité du 147 implique l'examen et la comparaison d'indicateurs qui mettent en relation les prestations produites et les intrants ou les coûts du service. Afin de mener cette analyse, trois catégories d'indicateurs sont retenues :

- **Les indicateurs de prestations** : ils rapportent le volume de prestations aux emplois mobilisés par leur production.
- **Les indicateurs de coûts** : ils rapportent le coût total au volume de prestations délivrées.
- **Les indicateurs de diffusion** : ils rapportent le volume des prestations délivrées au nombre de jeunes de moins de 20 ans.

En raison du manque d'information sur la répartition des coûts au niveau des 3 régions, les indicateurs de coûts ne feront pas l'objet d'une comparaison inter-régionale.

6.1 Indicateurs de prestations

Les indicateurs de prestations rapportent le volume des prestations au volume des intrants.

Pour rappel, les intrants mesurables du 147 sont le nombre de conseillers (en EPT, voir section 4.2.4) ou le nombre d'heures de permanence des conseillers (1 heure de permanence correspondant à 1 conseiller présent durant une heure). Ces deux indicateurs donnent une information identique, le nombre d'heure de permanence étant dépendant du nombre de conseillers.

Pour rappel également, deux mesures ont été retenues afin de quantifier le volume de prestation du 147 : la somme totale des prestations délivrées par année et la durée annuelle totale d'écoute et de conseil.

L'évolution de l'économicité du 147 peut en conséquence être examinée sur la base des indicateurs suivants :

- la durée annuelle totale d'écoute et de conseil par conseiller (en EPT),
- le volume annuel agrégé des prestations par conseiller (en EPT).

Une augmentation de la valeur de l'indicateur est considérée comme souhaitable, toute chose étant égale par ailleurs. Une telle évolution indique en effet que le volume des prestations délivrées augmente davantage que le volume des intrants nécessaires à sa production.

L'analyse porte sur les variations de l'indicateur au cours du temps (6.1.1) et entre les 3 régions (6.1.2).

6.1.1 Indicateurs de prestations au niveau national

Le Tableau 21 présente les indicateurs de prestations au niveau national.

Tableau 21 : Indicateurs de prestations

	2014	2013	2012	2011	2010
Durée annuelle d'écoute et de conseil par EPT, en heure	353	296	332	357	342
Volume annuel agrégé de prestations par EPT, en unité de prestation	3'003	3'505	4'343	4'209	4'838

Deux constats principaux et contradictoires en termes d'économicité en ressortent :

- La durée annuelle totale d'écoute et de conseil (toutes prestations confondues) par EPT augmente légèrement entre 2010 et 2014 (+2,8%, de 342 heures par an à 353 heures par EPT, ligne 1 du Tableau 21). L'évolution n'est toutefois pas régulière, la hausse enregistrée entre 2013 et 2014 compensant les baisses antérieures (entre 2010 et 2013). Les fluctuations résultent principalement des variations de la durée totale d'écoute et de conseil, les emplois et les heures de permanence demeurant relativement stables au cours de la période examinée⁴⁰.
- Le volume agrégé des prestations par EPT diminue entre 2010 et 2014 (ligne 2 du Tableau 21). La diminution est forte (-38%, de 4'838 à 3'003) et régulière (sauf entre 2011 et 2012).

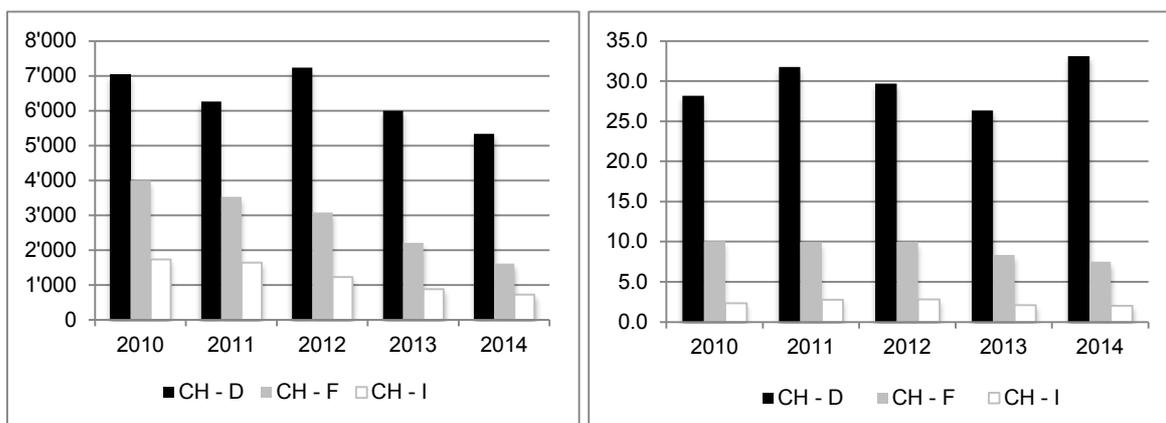
6.1.2 Indicateurs de prestations au niveau des régions

La comparaison de l'évolution des indicateurs de prestations au niveau des centres régionaux offre un éclairage plus précis. Elle indique que l'évolution positive, au niveau national, constatée à l'égard de la durée totale d'écoute et de conseil par EPT ou par heure de permanence résulte principalement de son évolution en Suisse alémanique.

On y observe en effet une hausse importante de la durée totale d'écoute et de conseil en raison du développement plus important des prestations par e-mail, sms, chats et Q+R web en son sein (et sans nécessiter une augmentation similaire du nombre d'EPT). L'augmentation de la durée de conseils et d'écoute en Suisse alémanique compense ainsi la diminution observée dans les régions romande et tessinoise.

L'évolution du volume agrégé des prestations par conseiller (EPT) au niveau des régions confirme le résultat à l'échelle du pays, les 3 régions enregistrant une baisse depuis 2010 (Figure 3). La diminution est toutefois moins forte en Suisse alémanique que dans les 2 autres régions (-24% vs -59.5% en Suisse romande et 58% en Suisse italienne). Le tableau détaillant les résultats par région et par année est versé en Annexe 3.

Figure 3 : Volume agrégé de prestations par EPT (graphique de gauche) et durée totale d'écoute et de conseil par EPT (graphique de droite) – niveau régional



⁴⁰ Il est par conséquent peu pertinent de mener une analyse pour chaque type de prestations, car les constats seraient similaires à ceux effectués sur l'évolution du volume de prestation. Ainsi, si seules les prestations téléphoniques sont considérées, l'évolution du volume d'appels par EPT (ou par heure de permanence) est négative du fait que les prestations par téléphone ont fortement diminué. Un constat inverse résulte par contre de l'examen des prestations par e-mail et sms.

6.2 Indicateurs de coûts

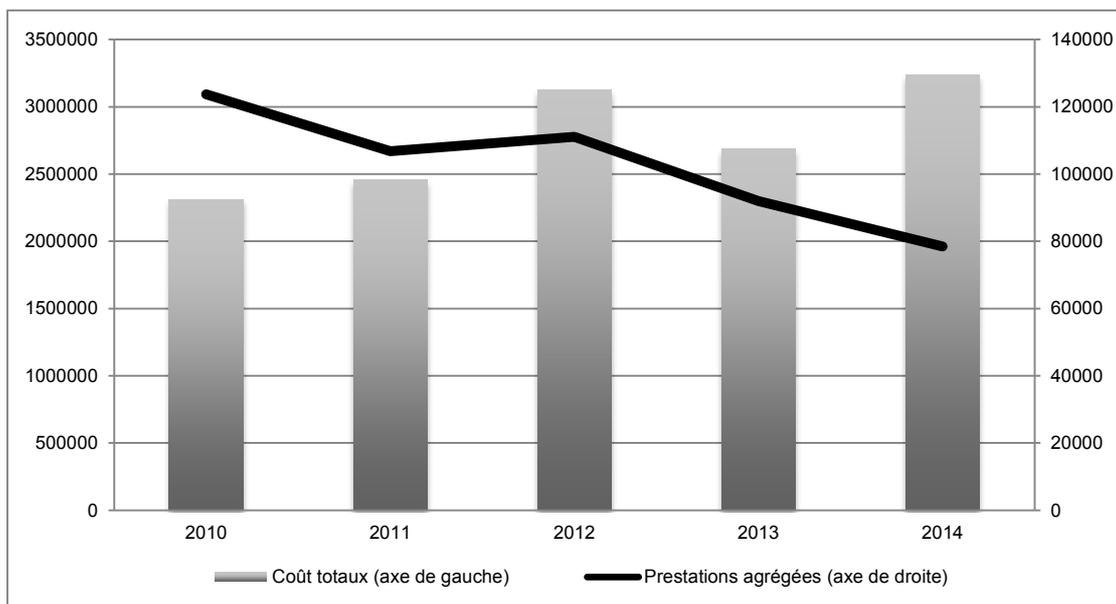
Les indicateurs de coûts par prestations délivrées rapportent le coût total du service 147 aux deux mesures retenues du volume de prestations, à savoir le volume agrégé de prestations et la durée annuelle totale d'écoute et de conseil. Une évolution positive de l'économicité est constatée en cas de baisse de l'indicateur.

Les résultats sont présentés dans le Tableau 22⁴¹. Ils indiquent qu'en 2014, une heure d'écoute et de conseil coûte en moyenne 350 CHF, ce qui représente 41 CHF environ par prestation délivrée (quel que soit le média). En termes d'économicité, l'évolution depuis 2010 semble préoccupante, les deux indicateurs augmentant fortement entre 2010 et 2014 (+121% pour le coût par unité de prestation et de + 33% pour le coût par heure d'écoute et de conseil). Cette augmentation résulte de la forte augmentation des coûts depuis 2010 par rapport à celle du volume de prestations produites par le 147 (en baisse si l'on considère le volume agrégé de prestations en faible hausse et si l'on considère la durée totale d'écoute et de conseil, Figure 4).

Tableau 22 : Indicateurs de coûts, en CHF

	2014	2013	2012	2011	2010
Coût annuel total par unité de prestations	41.2	29.2	28.1	23.0	18.7
Coût annuel total par heure d'écoute et de conseil	350	346	368	271	264

Figure 4 : Coûts totaux et prestations agrégées



6.3 Indicateurs de diffusion

Les indicateurs de diffusion rapportent le volume de prestations du service 147 à la taille de la population jeune (moins de 20 ans). Le Tableau 23 présente les résultats au niveau national. Le

⁴¹ Les résultats au niveau régional sont versés en Annexe 4. Ils n'ont pas été utilisés dans l'analyse, la répartition des coûts entre les 3 centres régionaux étant considérée comme trop incertaine.

volume de prestations délivrées pour 100 jeunes résidents de moins de 20 ans diminue entre 2010 et 2014 de 7,1 à 4,4 (-38%). Par contre, la durée d'écoute et conseils (en seconde) par résident de moins de 20 ans baisse initialement entre 2010 et 2013 (de 18,1 à 16 secondes par an par jeune) puis augmente (de 16 à 18,8) entre 2013 et 2014.

Les indicateurs de diffusion du service au niveau national suivent ainsi l'évolution du volume des prestations, la population âgée de moins de 20 ans restant stable entre 2010 et 2014 (augmentation de 2%).

Tableau 23 : Prestations par rapport à la population résidente de moins de 20 ans

	2014	2013	2012	2011	2010
Prestations agrégées pour 100 jeunes résidents de moins de 20 ans	4.4	5.3	6.4	6.1	7.1
Durée d'écoute et de conseil par jeune résident de moins de 20 ans, en secondes	18.8	16.0	17.6	18.8	18.1

Au niveau des régions, l'évolution est identique. Par contre, des différences de niveaux relativement importantes sont constatées entre les régions (Tableau 24). Ainsi, le volume de prestations pour 100 jeunes et la durée d'écoute et de conseil par jeune est plus faible en Suisse romande (2,8 prestations pour 100 jeunes, 8,5 secondes de conseil et d'écoute par jeune) qu'en Suisse alémanique (4,9 prestations pour 100 jeunes, 23 secondes de conseil et d'écoute par jeune). La Suisse italienne présente une situation intermédiaire (7,1 prestations pour 100 jeunes, 15,4 secondes de conseil et d'écoute par jeune).

Notons que la part de la population de moins de 20 ans dans la population totale est de 21,5% en Suisse, cette proportion est légèrement plus élevée en Suisse romande (23%) qu'en Suisse alémanique (21%) et qu'au Tessin (19,7%).

Tableau 24 : Prestations par rapport à la population résidente de moins de 20 ans, 2014, au niveau des régions

	CH-D	CH-F	CH-I
Prestations agrégées pour 100 jeunes résidents de moins de 20 ans	4.9	2.8	7.2
Durée d'écoute et de conseil par jeune résident de moins de 20 ans, en secondes	23.0	8.5	15.4

6.4 Constats principaux de l'analyse des indicateurs d'économicité

L'évolution et la comparaison des indicateurs d'économicité aboutissent aux constats principaux suivants :

- Les indicateurs d'économicité basés sur les prestations mettent en rapport différentes prestations du 147 (au numérateur) avec ses intrants (au dénominateur). Comme le volume d'intrants (nombre d'emplois en EPT) est resté stable tout au long de la période considérée (2010 – 2014), l'évolution des deux indicateurs d'économicité basés sur les prestations reproduit fidèlement l'évolution observée au niveau du numérateur : l'indicateur « volume de prestations par intrant »

est ainsi en baisse alors que l'indicateur « durée totale d'écoute et de conseil par intrant » est en hausse.

- Les facteurs explicatifs de la variation du volume de prestations produites par le 147 depuis 2010, et en premier lieu de la baisse de 66% du nombre d'appels décrochés (les appels test et appels conseils), constituent par conséquent une question majeure. La diminution du nombre d'appels semble résulter principalement de la baisse du nombre d'appels non constructifs. Au niveau de l'économicité, la diminution des appels non constructifs est bénéfique car elle permet au service de se concentrer sur les demandes effectives d'aide des jeunes. Sur cette base, il semble préférable de privilégier l'augmentation de la durée d'écoute et de conseil par conseiller comme indicateur de l'économicité du service. Cette dernière étant en hausse, l'évolution depuis 2010 peut être considérée comme positive.
- La diversification de l'offre du 147 semble également contribuer à une meilleure économicité en augmentant le volume de prestation offert. Néanmoins, les prestations par mail, sms et Q+R web nécessitent un temps de travail considérable pour les conseillers comparativement à la prestation téléphonique. En termes d'économicité, il semble ainsi peu pertinent de remplacer des appels de conseil (d'une durée moyenne de 10 minutes) par des sms et e-mails (nécessitant respectivement 30 et 45 minutes pour leur rédaction). Ainsi, la hausse de la durée d'écoute et de conseil par EPT peut véritablement être interprétée comme positive seulement si le temps de travail nécessaire à la production des e-mails, sms, Q+R web et chats est aussi court que possible. Il semble possible de réduire le temps consacré à ces prestations. Il est néanmoins vrai que, tant que les prestations par e-mail, sms et chats ne nécessitent pas l'engagement de conseillers supplémentaires, le temps y étant consacré importe peu en termes d'économicité.
- Au niveau des régions, les indicateurs d'économicité basés sur les prestations sont meilleurs pour l'antenne alémanique. La région est plus grande, l'antenne a pu se professionnaliser et elle a su exploiter les « économies d'échelle » en développant les prestations par e-mail, sms et chat.
- Les indicateurs d'économicité basés sur les coûts mettent en rapport les coûts des intrants (au numérateur) avec le volume de prestations du 147 (au dénominateur). Ces indicateurs, à la hausse, montrent une détérioration de l'économicité du 147. Cela s'explique par la hausse plus que proportionnelle des coûts tant par rapport au volume des prestations (qui baisse) que par rapport à la durée totale d'écoute et de conseils (qui augmente). Ce dernier indicateur indique cependant une stabilisation depuis 2012.
- La comptabilité du 147 ne permet pas de déterminer avec précision les causes de l'augmentation des coûts. L'examen de l'évolution des indicateurs de coûts confirme cependant que les coûts ne sont pas corrélés aux volumes des prestations (en d'autres termes, produire davantage n'implique pas une hausse des coûts). Ceci est cohérent avec la présence d'économies d'échelle.
- Les indicateurs basés sur la diffusion mettent en rapport le volume de prestations du 147 (au numérateur) avec la taille de la population de moins de 20 ans (au dénominateur). Ils montrent que la taille de la population cible des jeunes, qui ne varie que peu d'une année à l'autre, n'explique pas la diminution du volume des prestations ou la faible hausse de la durée totale d'écoute et de conseil.
- Les indicateurs de diffusion montrent que le recours au 147 diffère entre les 3 régions. En Suisse romande, où la proportion de jeunes de moins de 20 ans est légèrement supérieure au reste du pays, les deux indicateurs « volume de prestations délivrées par jeune résident » et « durée d'écoute et de conseil par jeune résident » sont plus faibles que dans le reste de la Suisse. Les campagnes d'information sur le 147 étant similaires sur l'ensemble du territoire suisse, les raisons de ces différences restent inconnues et nécessiteraient une analyse spécifique.

7 Analyse comparative

7.1 Introduction

L'analyse comparative vise à évaluer l'économicité du service du 147 en comparant les indicateurs de prestations et de coûts avec ceux d'autres centres d'appels.

La sélection des centres d'appels a été réalisée de la manière suivante. Un premier inventaire des centres d'appels pertinents pour la conduite de comparaisons a été établi à partir de recherches sur le web, de la littérature existante et des conseils de l'organisation faitière internationale « Childline International » (CHI). Cette liste des participants potentiels a ensuite été complétée afin d'assurer une représentativité des différents types d'organisations, des objectifs poursuivis (en lien avec l'enfance ou non) et des moyens utilisés. L'anonymat a été garanti aux centres d'appels ayant participé à l'analyse comparative.

Le Tableau 25 présente les centres d'appels qui ont fourni les données nécessaires à l'analyse comparative. Ce tableau précise leurs caractéristiques clés, telles que le type d'organisation (institution publique, fondation, institution privée) et leur fonctionnement (horaire, gratuité des appels, supports). Le Tableau 25 spécifie également le nombre de collaborateurs en EPT, ainsi que les langues dans lesquelles le service est fourni. Un premier groupe d'organisations rassemble les centres d'appels ayant d'autres vocations que l'aide aux enfants (centres d'appels identifiées en noir dans le Tableau 25, numérotées en chiffres romains de « I » à « VI »). Ce groupe comprend 4 centres d'appels suisses et 2 centres d'appels étrangers. Le second groupe est formé des centres d'appels d'aide aux enfants et aux jeunes. Outre le 147, il comprend quatre lignes étrangères (en gris clair dans le Tableau 25, identifiées par des lettres de « a. » à « e. »).

Les données sont issues, selon les organismes, des années 2012, 2013 et 2014. Les centres dont les données datent de 2012 et 2013 n'ont pas connu de changements organisationnels importants depuis.

Les résultats de l'analyse comparative doivent être considérés avec précaution dans la mesure où ni les prestations, ni les conditions dans lesquelles ces prestations sont offertes ne sont identiques d'une organisation à l'autre. L'analyse ne dispose pas non plus de normes d'économicité préalablement définies et se limite à un nombre relativement réduit d'indicateurs. En conséquence, les conclusions restent incertaines et visent uniquement à indiquer des pistes d'amélioration de l'économicité.

Tableau 25 : Analyse comparative | Participants et caractéristiques clés

	Raison sociale	Horaire	Gratuité	Supports	Collaborateurs (EPT)	Langues	Coûts totaux (CHF en PPP)	Appels entrants (-conseil)	Durée moyenne du conseil	
Lignes d'appels (autres vocations)	I	Etat, administration publique	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone, sms, e-mail, siteweb	10.7	3	nd	25'295 (25'295)	300
	II	Fondation ou association privée	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone, email, site web, consultation	4.7	1	860'675	3'517 (3'517)	1'326
	III	Etat, administration publique, Fondation	24/24, 7/7 (8'760h)	Non	Téléphone, sms, e-mail, site web, consultation	2.2	2	nd	480 (480)	300 à 1500
	IV	Fondation ou association privée	11h-16h, lun-ven (1'300h)	Oui	Téléphone, site web, consultation	3	3	79'150	268 (268)	1'020
	V	Fondation ou association privée	9h-21h lun-jeu et 9h-17h ven (2'919h)	Oui	Téléphone, e-mail, site web, consultation	nd	1	716'989	5'035 (5'035)	nd
	VI	Etat, administration publique	9h-21h lun-jeu et 9h-17h ven (2'919h)	Oui	Téléphone, e-mail, site web, consultation	nd	1	172'892	310 (310)	1'320
Lignes d'appels (aide aux jeunes)	a.	Etat, administration publique, Fondation	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone	25	1	5'223'688	822'997 (33'100)	27
	b.	Fondation ou association privée	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone, e-mail, site web	265	1	20'704'802	860'000 (84'000)	240
	c.	Fondation ou association privée	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone, e-mail, site web	11.9	1	874'238	8'760 (7'098)	331
	d.	Fondation ou association privée	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone, e-mail, site web	65	1	10'572'978	159'239 (4'965)	240
	e.	Association privée	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone, sms, e-mail, site web	18	1	13'126	500 (500)	nd
	147	Fondation ou association privée	24/24, 7/7 (8'760h)	Oui	Téléphone, sms, e-mail chat, site web	25.6	3	3'235'365	176'114 (20'974)	217

En l'absence de standards communs, les données transmises par les centres d'appels participant à l'analyse comparative ne respectent pas systématiquement les mêmes standards et définitions. La comparabilité des données constitue ainsi un souci majeur de l'exercice et a nécessité la conduite d'entretiens avec les responsables des lignes. L'absence d'une partie des données requises pour l'analyse comparative constitue un second problème récurrent.

La comparaison des coûts entre pays de monnaie différente pose encore la question de la comparabilité du pouvoir d'achat entre pays. La solution retenue consiste à convertir les devises étrangères en monnaie nationale (CHF) en tenant compte des différences de niveau et d'évolution des prix pour mesurer le pouvoir d'achat⁴².

7.2 Indicateurs

L'analyse comparative distingue trois types d'informations ou d'indicateurs, qui ont pu être calculés sur la base des informations obtenues :

1. Les caractéristiques du service.
2. Les indicateurs de coût.
3. Les indicateurs de prestation.

Les caractéristiques du service permettent de qualifier les centres d'appels en termes de volume des appels (appels entrants, appels par heure d'ouverture, conseils par heure d'ouverture) et de prestations délivrées (durée moyenne du conseil, conseils donnés relativement au nombre d'appels totaux, délai de réponse).

Les indicateurs de coûts mettent en perspective les centres d'appels en fonction de leur coût (exprimé en CHF selon la parité de pouvoir d'achat) : coût par appel répondu et par conseil, coût par minute de conseil effectif.

Finalement, l'intensité des ressources humaines employées pour réaliser ces prestations est renseignée par les indicateurs de prestations⁴³. Il s'agit du nombre d'appels répondus par conseiller et du nombre de conseils donnés par conseiller.

7.2.1 Caractéristiques du service

Le volume d'appels entrants indique la taille du centre d'appels et constitue un déterminant important de son organisation. Deux mesures pertinentes sont retenues :

- Le nombre d'appels entrants : il s'agit du nombre total d'appels adressés à un centre, que ces appels obtiennent ou non une réponse,
- Le nombre d'appels donnant lieu à un conseil : il s'agit du nombre d'appels ayant effectivement obtenu une réponse de la part d'un conseiller.

Les valeurs des indicateurs sont données dans le Tableau 25.

On observe un large éventail de taille d'organisations et d'activités. On constate que les centres d'appels d'aide aux enfants (en gris) reçoivent des volumes d'appels entrants plus importants que les centres d'appels ayant d'autres vocations (en noir). Le numéro d'appel 147 suisse peut être comparé en ces

⁴² Une simple conversion à l'aide du taux de change de l'année de comparaison ne reflète pas de manière fidèle les valeurs réelles des charges et des recettes. En effet, le taux de change à court terme, à l'année d'observation, peut s'écarter de façon significative de la valeur fondamentale de long terme de la devise. Il est postulé qu'à long terme, les cours de change dans un régime de changes flexibles dépendent avant tout du niveau et de l'évolution relative des prix (inflation différentielle). Les parités de pouvoirs d'achats utilisées pour rendre les niveaux de prix/coûts entre pays comparables sont issues de l'OCDE (<http://stats.oecd.org>).

⁴³ Pour rappel, la majorité des coûts découle de l'intensité des ressources humaines, les salaires représentant entre 90% et 95% des coûts totaux dans la plupart des centres d'appels.

termes avec le centre d'appels « d. », mais dont les coûts sont trois fois plus élevés. Sans surprise, les centres d'appels pour enfants en difficulté des pays les plus fortement peuplés font face aux volumes d'appels entrants les plus élevés.

Afin de comparer le degré de diffusion (ou d'implémentation) des centres d'appels, il est nécessaire de rapporter les volumes d'appels à la population cible concernée⁴⁴. Seuls les centres d'appels dédiés aux jeunes (population cible des moins de 20 ans) sont ainsi retenus dans les Figures 5 et 6. Le 147 (CH – la barre de droite dans les Figures 5 et 6) fait face au volume d'appels le plus important par heure d'ouverture (par résident de moins de 20 ans). Le 147 (CH) délivre également le volume de conseils (par téléphone) le plus important (par résident de moins de 20 ans) avec le centre d'appels « c. ».

Figure 5 : Appels par heure d'ouverture (par mio. de résidents de moins de 20 ans)

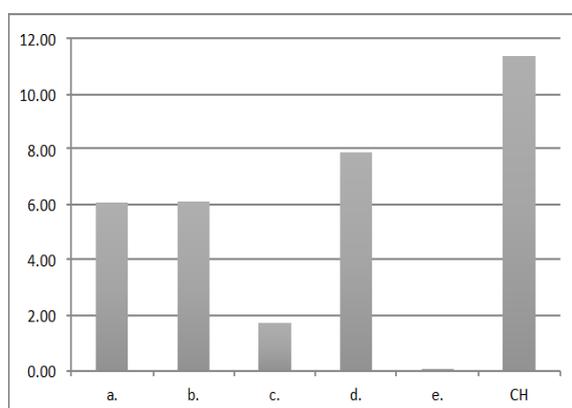
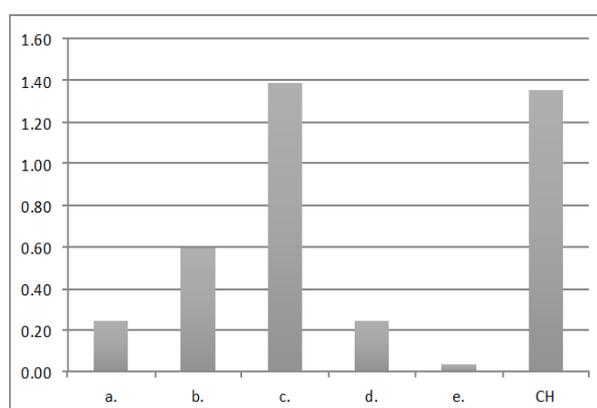


Figure 6 : Conseil par heure d'ouverture (par mio. de résidents de moins de 20 ans)



La proportion représentée par les conseils prodigués (dans les appels entrants totaux) explique les différences visuelles entre les Figures 5 et 6 (le centre d'appels « c. » présente une proportion élevée, à l'inverse du centre d'appels « d. »).

Les coûts totaux sont composés principalement des charges de personnel et donnent également, avec le nombre d'EPT, une mesure de la taille de l'organisation. Si l'on sélectionne uniquement les lignes d'appels d'écoute et de conseil proposant une permanence continue (8'760 heures par an), les coûts totaux varient fortement, allant de 875 mille francs PPP pour le centre d'appels « c. » à plus de 20 millions de francs pour le centre d'appels « b. ». Le 147 présente le deuxième coût le plus faible après le centre d'appels « c. », si on exclut le cas spécial du centre d'appels « e. », dont le volume d'activité est très faible et qui recourt exclusivement au travail de bénévoles.

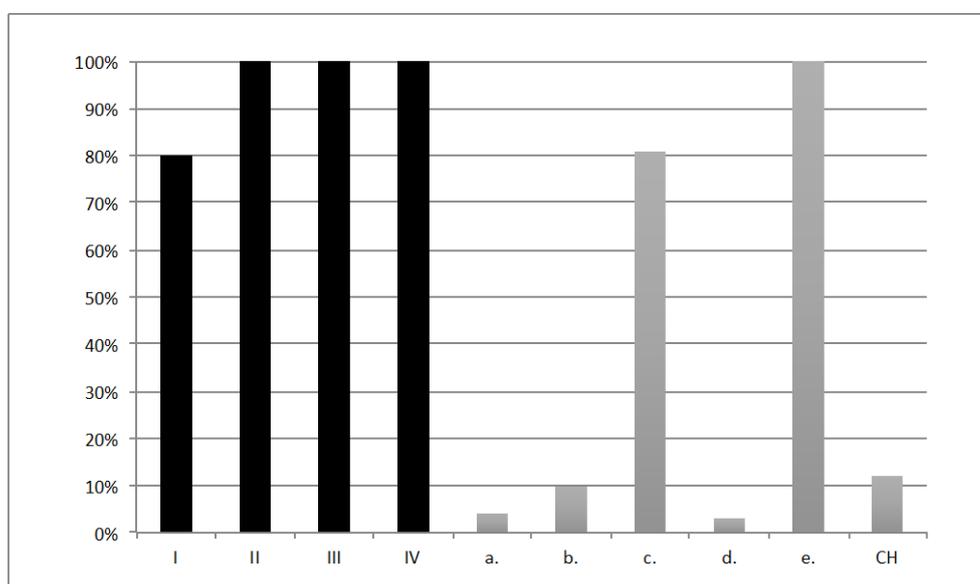
Les variations de coûts résultent principalement du type de personnel employé (professionnels, bénévoles, débutants ou personnes expérimentées) et donc de leur rémunération, mais aussi de l'étendue des prestations effectivement prises en charge par ce personnel (en plus des appels, l'utilisation d'autres canaux de communication comme les e-mails, sms et consultations). Finalement, les coûts dépendent également (mais plus faiblement) de la taille du service (c'est-à-dire des volumes d'appels entrants).

⁴⁴ L'Annexe 5 présente les graphiques des appels entrants en nombre absolu, tant pour les lignes d'appels aux jeunes que pour les lignes ayant d'autres vocations. Les graphiques montrent que les petites lignes sont finalement très peu sollicitées en termes de travail par heure d'ouverture (cela se reflète d'ailleurs dans les coûts par prestation élevés, cf. type « indicateurs de coûts »). En résultent souvent des temps de conseil moyens plus longs également.

La Figure 7 indique la proportion de conseils prodigués relativement au nombre total d'appels entrants. On constate que les centres d'appels ayant de faibles volumes d'appels entrants fournissent des conseils à tous les appelants, alors que les centres faisant face à de plus grands volumes peinent à y parvenir. Ceci dépend également de la thématique visée par le centre, puisque certains sont plus sujets à des appels muets (silencieux) ou non constructifs que d'autres. C'est le cas notamment des centres d'appels dédiés à l'aide aux enfants.

A part les centres d'appels « c. » et « e. », qui font face à un volume d'appels plus faible, la proportion de conseils délivrés relativement au volume total d'appels reçus est généralement faible (entre 3-4% et 12%). Le 147 et le centre d'appels « b. » présentent les proportions les plus élevées parmi les quatre autres centres. L'efficacité du système de filtrage et de priorisation mis en place est très probablement à l'origine de cette performance dans le cas du centre d'appels « b. »⁴⁵. Pour rappel, un constat similaire a été fait pour le 147.

Figure 7 : Proportion de conseils sur les appels entrants totaux



La Figure 8 indique que les centres d'appels poursuivant d'autres objectifs que l'aide à l'enfance tendent à délivrer une durée de conseil nettement supérieure (10 à 20 minutes) aux centres d'appels pour enfants (3 à 5 minutes). Ceci résulte vraisemblablement de la plus grande complexité et gravité des problèmes à résoudre au niveau des adultes, parents et joueurs malades, mais également de la plus grande difficulté à s'exprimer rencontrée habituellement par les enfants.

Cette situation reflète également dans certains cas la pression importante que subissent les conseillers en raison du volume élevé d'appels entrants et de conseils demandés. Ceux-ci libèrent rapidement la ligne en raison de l'augmentation des appels en attente. Cette situation ne caractérise vraisemblablement pas le 147 (comme la faible durée moyenne de l'écoute et des conseils par heure de présence l'atteste).

Les différents centres d'appels pour les jeunes présentent une durée moyenne de conseil comparable (Figure 8), alors que le temps d'attente varie fortement entre elles (Figure 9). Le centre d'appels « b. » et le 147 atteignent une durée d'attente très courte, si l'on tient compte du nombre d'appels entrants (« c. » ayant très peu d'appels entrants). Les centres d'appels « d. » et « a. » font en revanche patienter

⁴⁵ Entretien téléphonique (13.08.15) avec la responsable de la ligne « b. ».

les jeunes bien plus longtemps avant de leur octroyer un conseil (dont la durée moyenne est, de plus, relativement courte).

Figure 8 : Durée moyenne en secondes du conseil téléphonique

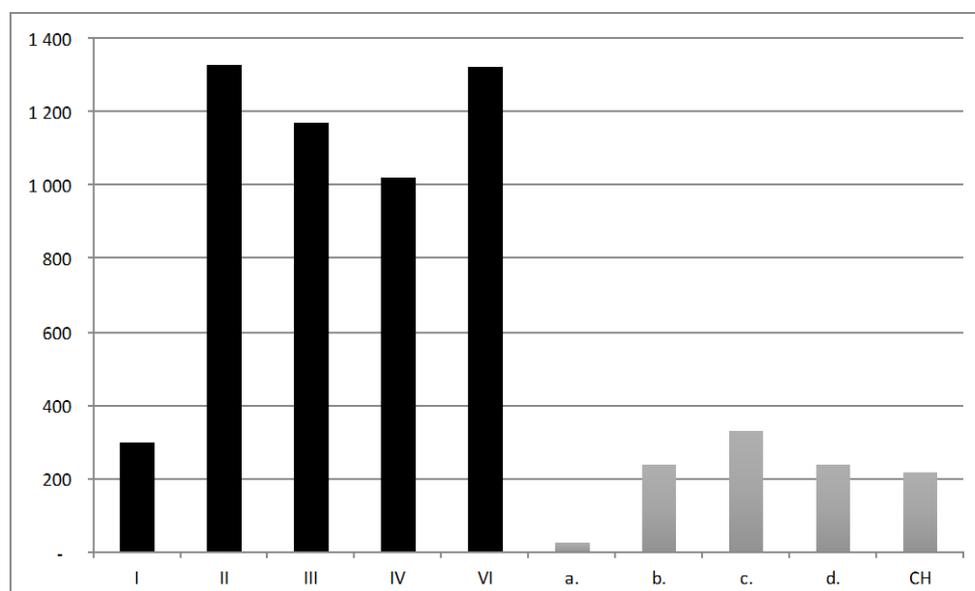
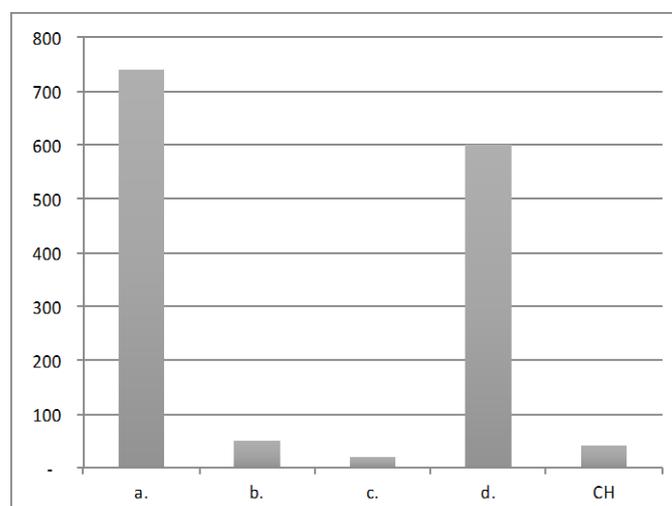


Figure 9 : Temps d'attente moyen avant d'obtenir une réponse (en secondes)



7.2.2 Indicateurs de coûts

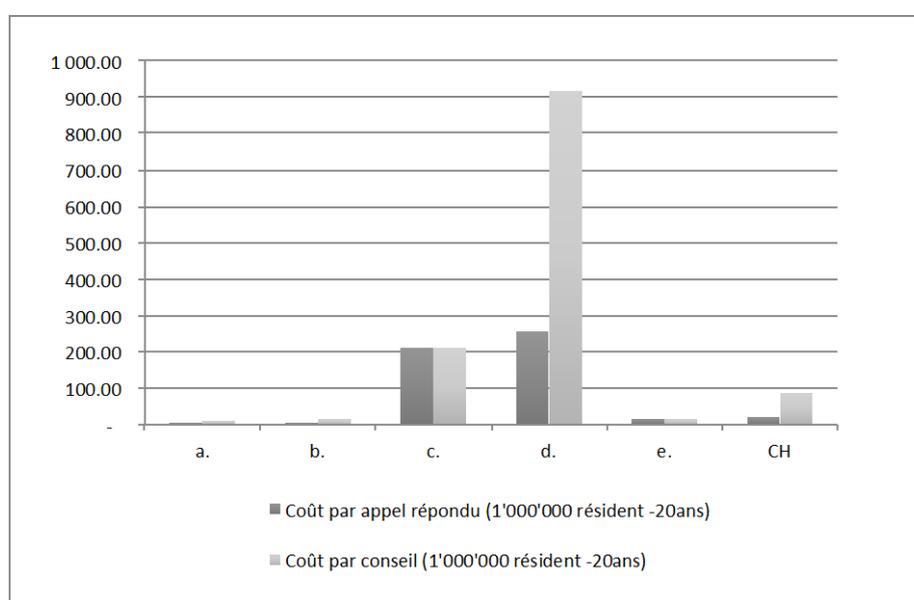
Lorsque l'on compare le coût par appel entrant entre les centres d'appels (une fois la correction faite pour les différences de prix entre les pays), on observe que les centres d'appels d'aide aux enfants sont moins coûteux que les centres d'appels poursuivant d'autres objectifs. Ceci résulte principalement du volume d'appels plus élevé adressé aux lignes d'aide aux enfants.

Afin d'affiner l'analyse, il est ainsi nécessaire de considérer le nombre d'appels répondus par franc dépensé et, surtout, le nombre d'appels donnant lieu à des conseils par franc dépensé. En effet, il est possible d'avoir de très faibles coûts par appel entrant si le service est de mauvaise qualité : un

téléphone qui sonne dans le vide à longueur de journée ne coûte quasiment rien, et mène à un coût moyen très bas ! Dans le but de permettre les comparaisons et de contrôler l'effet d'échelle, les coûts moyens sont également rapportés à la taille de la population cible (à savoir la population de moins de 20 ans).

La Figure 10 indique sur cette base la performance des différents centres d'appels en termes de coûts par prestations effectives (appels décrochés en foncé et conseils donnés en clair) par millions de résidents de moins de 20 ans. Bien que les supports de communication aient évolué au fil du temps et que le téléphone ne représente plus qu'une partie des prestations délivrées, les comparaisons restent pertinentes, car la permanence continue associée à la prestation téléphonique est déterminante en termes de coûts et influe davantage sur le mode d'organisation et de fonctionnement des centres d'appels.

Figure 10 : Coût par appel décroché et par conseil donné, en CHF/unité (par millions de résidents de moins de 20 ans)



Les valeurs extrêmement faibles de ces deux indicateurs pour les centres d'appels « a. » et « b. » confirment la présence d'économies d'échelle significatives. Ce sont en effet les deux pays les plus peuplés de l'échantillon (population cible entre 6 et 25 fois plus nombreuse que pour les autres lignes). Dans le cas du centre « b. », le recours partiel à du personnel bénévole explique également cette performance.

Les centres d'appels « c. » et « d. », dont la population cible est de petite taille (4 fois plus faible qu'en Suisse) présentent des coûts élevés. Dans le cas du centre d'appels « d. », le coût par conseil élevé s'explique par le faible taux de conseil donné (en proportion des appels donnant lieu à des conseils). Ce cas semble particulier, cette proportion étant habituellement élevée dans les petits centres. Finalement, le recours exclusif à des bénévoles et le volume d'appels entrants extrêmement faible du centre « e. » en font un cas particulier.

Les Figures 11 et 12 montrent le coût par minute de conseil téléphonique (Figure 11) et toutes prestations confondues (Figure 12) : somme des durées de conseil par téléphone, par sms et par e-mail (le chat et les consultations web sont exclus). Les temps de réponse nécessaires pour les e-mails et sms se basent sur les durées communiquées par le 147, à savoir 30 minutes par sms et 45 minutes par e-mail.

Les supports de communication proposés aux jeunes varient d'une organisation à l'autre. Par exemple, le centre d'appels « a. » répond uniquement via le téléphone et d'autres ne proposent pas les sms comme support (cf. Tableau 25), mais uniquement le téléphone et l'e-mail.

Les centres d'appels qui proposent les supports sms et e-mail voient logiquement leurs coûts par prestation diminuer lorsque tous les supports sont considérés. Seul le centre « b. » (indicateur de coût 10 fois plus bas) présente une amélioration relative supérieure au 147 lorsque tous les supports sont considérés.

Globalement, les coûts par minute de conseil des centres « a. » et « d. » sont très élevés en comparaison. La faible durée moyenne du conseil l'explique dans le cas de « a. », alors que le faible taux de conseil en est la cause pour le centre « d. ». Les centres d'appels « b. » et « c. » recourent à des bénévoles, ce qui explique également la forte démarcation des coûts unitaires vers le bas.

Le 147 présente un coût par minute de conseil globalement peu élevé, si l'on tient compte de la forte professionnalisation des conseillers du centre suisse. Ce coût relativement faible s'explique également par la proportion relativement élevée d'appels donnant lieu à des conseils (dans les appels entrants) et la durée moyenne de conseil supérieure à la moyenne.

Figure 11 : Coût par minute de conseil téléphonique, en CHF/minute

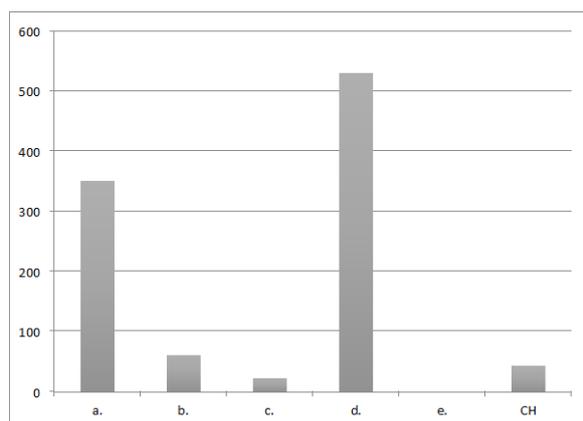
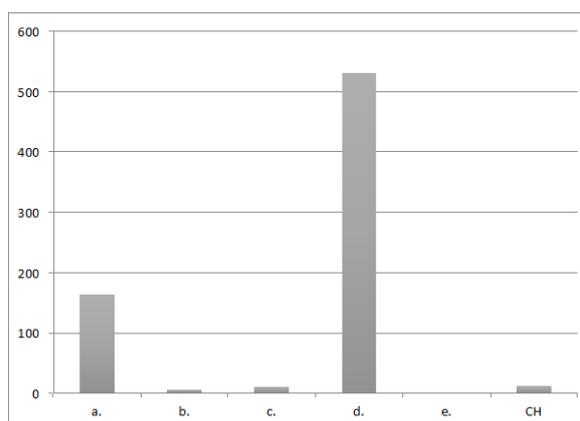


Figure 12 : Coût par minute de conseil prestations confondues (téléphone, SMS et e-mail), en CHF/minute

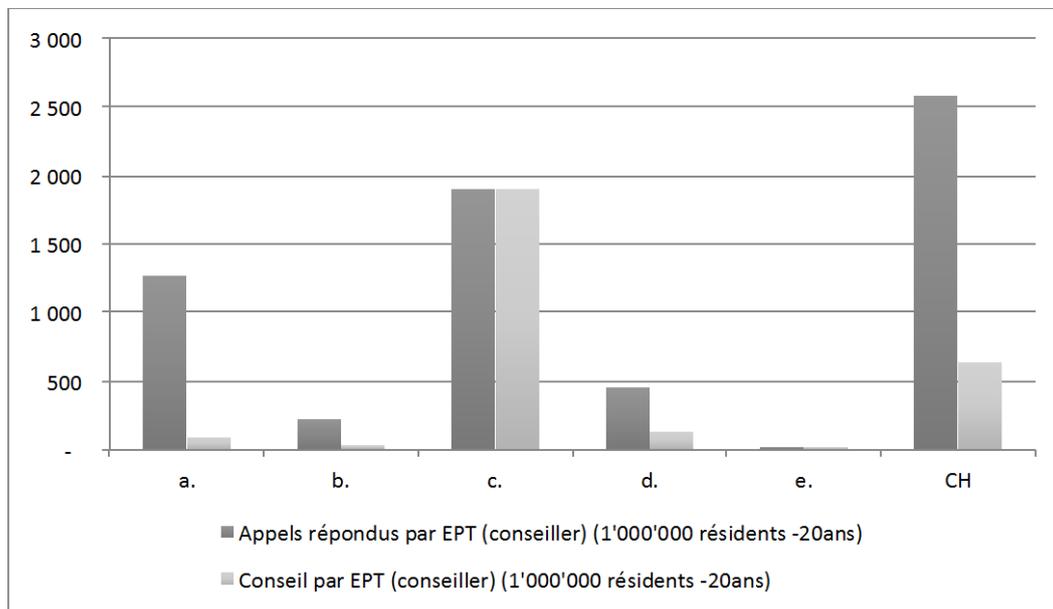


7.2.3 Indicateurs de prestations

Les indicateurs de prestations renseignent sur le nombre d'appels répondus et de conseils par conseiller (Figure 13)⁴⁶. Ces indicateurs révèlent des différences marquantes, car certains centres d'appels font recours à des ressources bénévoles. Ils témoignent ainsi de conditions de terrain différentes.

L'interprétation des indicateurs de prestations n'est donc pas aisée. Ainsi, si le nombre d'appels par conseiller (en EPT) est élevé, une charge de travail importante repose sur les conseillers. Cette situation est un signe d'économicité, mais engendre, en cas de surcharge manifeste, des dysfonctionnements et une réduction de la qualité d'écoute et de conseil. Il est donc nécessaire d'examiner conjointement les temps d'attente et la durée moyenne des conseils (cf. caractéristiques des centres d'appel, Tableau 25).

⁴⁶ Les conseillers sont les personnes qui répondent aux appels téléphoniques et aux e-mails, en y excluant les directeurs, coordinateurs et responsables de gestion.

Figure 13 : Appels répondus par EPT-conseiller et conseil par EPT-conseiller (par millions de résidents de moins de 20 ans)

Pour le 147, le nombre d'appels répondus par conseiller (en EPT) est très élevé (première position), tout comme le nombre de conseils téléphoniques prodigués par conseiller (en deuxième position). Sur cette base, et au vu des durées d'attente relativement faibles et de la longue durée de conseil en Suisse, l'économicité du service 147 peut être jugée comme bonne en comparaison avec les autres centres d'appels d'aide à l'enfance à l'étranger.

8 L'utilité sociale du 147

Cette section propose quelques pistes de réflexion sur la question de l'utilité sociale du service 147. Sans recourir à des techniques d'évaluation complexes et sophistiquées, elle vise à rendre compte des paramètres qui devraient entrer dans un calcul coûts-bénéfices. En 2014, le coût du 147 est de 3,2 millions de CHF. Cette prestation est justifiée si la valeur monétaire des services qu'elle rend (les bénéfices du 147) est supérieure à ce montant.

Afin de mesurer les bénéfices du 147, une première approche, partielle, consiste à se concentrer sur l'effet de prévention de suicide en se référant aux estimations sur la valeur monétaire de la vie. Selon les conseillers du 147, le service fait régulièrement face à des situations de crises intenses chez les jeunes appelants (au nombre de 56 en 2014 et 43 en 2013). Ces situations désignent des cas où le conseiller considère que l'intégrité physique des appelants est mise en péril, principalement par des tentatives de suicide, mais aussi par des cas de maltraitance. Le nombre de suicides évités grâce au 147 n'est pas connu ni déterminable, car un appel d'apparence anodin peut en effet éviter qu'une situation se dégrade. Le rapport 2013 du 147 indique néanmoins que deux appels par jour en moyenne émanaient de jeunes envisageant de mettre fin à leurs jours (soit environ 730 appels préoccupants par an). Les années précédentes, il s'agissait d'environ un appel par jour.

La valeur économique moyenne d'une vie étant connue, il est possible de déterminer le nombre de vies que le 147 devrait sauver afin de « justifier » son coût. Selon l'étude de Baranzini et al. (2001), la valeur statistique d'une vie humaine se situe en Suisse entre 9,5 et 12,5 millions de CHF. Cette valeur est basée sur l'analyse des salaires et des montants de compensation exigés par les travailleurs confrontés à un risque d'accident mortel plus élevé sur leur lieu de travail (toute chose étant égale par ailleurs).

En se référant à la valeur précédente, **le service du 147 est économiquement justifié dès lors qu'il évite la mort d'une personne au moins une fois tous les 3 ans.** En d'autres termes, il suffirait **qu'une situation de crise tous les 3 ans (sur 118 situations) ou qu'une réponse à un appel évoquant le suicide tous les 3 ans (sur 2'190 appels) permette de sauver une vie pour justifier, du point de vue économique, le 147.** Bien évidemment, si l'on retient une valeur plus faible pour la vie humaine (la valeur de l'étude de Baranzini et al, 2001 est relativement élevée en comparaison internationale), davantage de vies devraient être sauvées afin de compenser les coûts du 147.

Si l'on considère que le 147 produit de nombreux autres bénéfices pour les jeunes et la collectivité (coûts de santé évités, dégâts matériels évités, gain de temps pour atteindre les structures d'aide, etc.), il est fortement probable que les bénéfices sociaux apportés par le 147 dépassent largement ses coûts. Une étude européenne, mandatée par Childhelpline International (CHI), est actuellement en cours sur cette thématique et devrait être disponible prochainement.

9 Constats et recommandations

9.1 Les constats principaux

9.1.1 Au niveau des informations comptables

- L'examen a porté sur les comptes du 147 de 2010 à 2014. Les comptes ne sont toutefois disponibles sur une base annuelle comparable que depuis 2012.
- L'examen des comptes a permis les constats suivants quant à la qualité des informations comptables concernant le 147 :
 - Du côté des charges : les procédures d'imputation des coûts de l'administration centrale de PJ à ses différents programmes, parmi lesquels figure le 147, manquent de transparence. De plus, les comptes du 147 ne permettent pas de répartir correctement les charges totales du 147 entre les 3 antennes régionales. Ces lacunes du côté de la saisie comptable des charges limitent fortement l'analyse du niveau, de la structure et des variations des coûts du 147 d'une année à l'autre et d'une région à l'autre.
 - Du côté des recettes : les comptes du 147 ne contiennent que les dons et subventions qui lui sont adressés spécifiquement. Les dons adressés directement à PJ, sans mention d'un programme spécifique, figurent eux dans les comptes de PJ, même si le succès des collectes de fonds dépend fortement de la notoriété du 147. Les recettes figurant dans le compte du 147 sont ainsi largement sous-estimées.
- Ceci limite en conséquence la validité des informations sur les coûts du 147, les possibilités de comparer les indicateurs d'économicité entre les régions et d'analyser les causes des écarts observés.

9.1.2 Au niveau de la santé financière du 147

- En 2014, les comptes du 147 montrent des charges totales de 3,235 millions de CHF et des recettes spécifiques de 1,921 millions de CHF. Le déficit figurant dans les comptes du 147 atteint ainsi 1,313 millions de CHF. Ce déficit comptable du 147 doit cependant être interprété avec prudence compte tenu des lacunes identifiées dans les procédures en vigueur d'imputation des charges et des recettes de l'administration centrale de PJ sur les comptes du 147.
- Le 147 est une prestation reconnue de PJ. A ce titre, il facilite l'obtention de dons et de subventions. Comme les recettes du 147 n'incluent que les dons qui sont spécifiquement affectés au 147 (dons mentionnant le 147 comme unique possibilité d'imputation), juger isolément de la santé financière du 147 est peu pertinent et l'examen de la situation financière d'ensemble de PJ est nécessaire.
- PJ dispose des ressources nécessaires à la couverture du déficit comptable du 147. Selon ses rapports annuels, PJ devrait conserver une situation financière saine à l'avenir. En tenant compte de la santé financière intrinsèque de PJ et des liens étroits liant PJ et le 147, on peut donc considérer que la situation financière du 147 n'est pas mise en danger par le déficit indiqué dans ses comptes.

9.1.3 Au niveau des prestations, des intrants et de l'organisation du 147

- Le 147 fournit une permanence téléphonique continue (24h/24, 365 j/an) et trilingue (allemand, français, italien). La fourniture de cette prestation exige une organisation conséquente quel que soit le volume d'appels qui lui est adressé. L'organisation du 147 est composée d'une administration centrale et de 3 antennes régionales, avec un total de 71 conseillers dans toute la Suisse.
- Le 147 fournit également des conseils par e-mail, sms, par le biais de chats et de Q+R disponibles sur le site web du 147. Ces prestations ne font pas l'objet d'une permanence (délai de réponse de

48 heures pour les sms, de 72 heures pour les e-mails, Q+R ajoutées sur le site web une fois par mois environ). La diversification des canaux de conseil permet de mieux correspondre aux préférences des jeunes et contribue à l'augmentation du volume de prestations. Dès lors que cette diversification n'exige pas de conseiller supplémentaire, elle permet de « rentabiliser » davantage le 147.

- Le taux d'activité effectif des conseillers, soit le pourcentage du temps de permanence effectivement consacré à écouter et donner des conseils aux jeunes et aux enfants, est de 30% si l'ensemble des prestations (réponses aux appels silencieux et de test) est pris en compte. Néanmoins, cette moyenne cache d'importantes différences régionales et horaires. Aux heures de pointes du service (15h à 20h), la présence d'un seul conseiller se révèle ainsi insuffisante en Suisse alémanique pour faire face aux appels téléphoniques.
- Le principal intrant du 147 est le travail des conseillers et des gestionnaires. L'emploi total du 147 est d'environ 26 postes (en équivalent plein-temps EPT) en 2014. Il est resté stable (+2%) depuis 2010.
- Le volume agrégé d'unités de prestations (somme non pondérée des appels décrochés, des sms et e-mails répondus, des chats réalisés et des Q+R web ajoutés) produit par le 147 a baissé depuis 2010 (-36%). Cette baisse s'explique par la diminution des appels non constructifs et de test grâce au système de filtrage des appels mis en place par le 147.
- La durée totale d'écoute et de conseil délivrée par le 147 a par contre augmenté (+6%) depuis 2010. Cette hausse s'explique, d'une part, par l'augmentation de la durée des réponses lors d'appels téléphoniques (moins d'appels ont lieu, mais leur durée augmente) et, surtout, par la hausse du nombre de prestations par e-mail, sms et chat, qui exigent un temps d'activité plus long de la part des conseillers (45 minutes par e-mail et par chat, 30 minutes par sms, contre seulement 4 minutes environ en moyenne par appel décroché).
- Les différences entre les 3 antennes régionales sont importantes. L'antenne suisse alémanique est la plus grande : elle fournit le 85% de la durée totale d'écoute et de conseils (12% en Suisse romande, 3% en Suisse italienne). L'ampleur de la demande qui s'adresse à l'antenne alémanique explique son organisation différente (internalisation du travail de ses conseillers). L'antenne suisse alémanique est également la seule à délivrer des prestations par chats.
- Une difficulté majeure de l'analyse de l'économicité concerne l'examen de la dimension qualitative du service examiné. Bien que la mesure de la qualité des conseils prodigués demeure subjective, les aspects suivants tendent à démontrer que la qualité du 147 s'est améliorée depuis 2010 : l'augmentation de la durée moyenne d'écoute et de conseil, la diminution du temps passé à devoir répondre à des appels de test et non constructifs (grâce aux filtres mis en place), la diversification des prestations (pour mieux répondre aux besoins des usagers) et le renforcement de la formation et de la spécialisation des conseillers.

9.1.4 Au niveau des coûts, de leur composition et de leur structure

- Les coûts du 147 sont en hausse depuis 2010 (+40% entre 2010 et 2014, soit +923'000 CHF), avec une certaine stabilisation depuis 2012 (+3.6% entre 2012 et 2014, soit +112'000 CHF).
- Si l'on se réfère aux informations comptables détaillées disponibles depuis 2012 (il n'existe pas de données comptables détaillées pour les années 2010 et 2011 en raison d'un changement de programme de comptabilité), l'augmentation des coûts résulterait principalement de la hausse des charges salariales (sans augmentation du volume d'emplois), des frais de matériel et d'exploitation.
- Les informations comptables disponibles ne permettent toutefois pas de déterminer précisément les facteurs de hausse des coûts en raison des lacunes déjà mentionnées (cf. ch. 9.1.1).
- L'évolution des coûts observés entre 2012 et 2014 est conforme aux prévisions établies dans le Plan quinquennal de PJ de mai 2012. Dans ce document, PJ prévoyait l'augmentation des coûts par la volonté de professionnaliser le service en engageant en priorité des conseillers disposant

d'une formation adéquate et en renforçant le suivi du travail des conseillers, les échanges d'expériences entre eux et le processus de formation continue. La poursuite de cet objectif nécessitait de proposer des salaires attractifs, ce qui allait entraîner une hausse de la masse salariale. La hausse prévue des coûts était également justifiée par le fait que les salaires de 2012 n'avaient plus été adaptés à l'inflation depuis 2005. Il n'est pas possible de vérifier à partir de l'examen des comptes si, et dans quelle mesure, chacun de ces facteurs a effectivement contribué à la hausse effective des coûts salariaux depuis 2012. La similitude de l'évolution prévue et de l'évolution effective des coûts du 147 au cours des trois dernières années laisse cependant conclure que les mesures présentées dans le Plan quinquennal de 2012 ont effectivement été mises en place. La direction de PJ a pu confirmer que l'augmentation générale des salaires a bien eu lieu comme planifiée entre 2012 et 2013⁴⁷.

- Malgré les limites des données comptables, différentes hypothèses de travail ont permis d'estimer la composition des coûts du 147. Selon cette approche, les coûts salariaux du 147 devraient représenter entre 85% et 90% des charges totales, le solde étant composé des frais de matériel, des frais d'exploitation, de communication et de collecte de fonds. La part des coûts totaux relevant directement des antennes régionales du 147 se situe entre 70% et 80%.
- L'analyse de la structure des coûts révèle que les prestations 147 sont caractérisées par des coûts fixes importants. La permanence téléphonique nécessite en effet la mise en place d'une organisation conséquente, même si le volume d'appels qui lui est adressé est très faible. Mais une fois cette capacité de base mise en place, l'augmentation des réponses aux appels ou des autres formes de prestation n'implique pas de hausse des coûts (pour autant que les ressources en personnel restent inchangées, ce qui sera le cas aussi longtemps que les lignes téléphoniques ne seront pas saturées). En d'autres termes, si le volume de prestations offertes par le 147 peut augmenter sans effets directs sur les coûts totaux (on dit dans cette situation que l'on est en présence « d'économies d'échelle »), il est très intéressant, du point de vue de l'économicité du service, d'augmenter le niveau des prestations pour toujours mieux répondre aux attentes des usagers avec un niveau identique de ressources.
- Les coûts du 147 ont pu être décomposés en trois blocs. Les coûts de la permanence téléphonique de base sont estimés à environ 56% des coûts totaux actuels du service. Les coûts de la professionnalisation du service et de l'augmentation de l'offre en Suisse alémanique représentent environ 24% des coûts totaux. Le solde (20%) résulte finalement des fonctions centrales de PJ (administration centrale, collecte de fonds, communication et publicité).

9.1.5 Au niveau des indicateurs d'économicité et de diffusion

- Les indicateurs d'économicité basés sur les prestations mettent en rapport différentes prestations du 147 (au numérateur) avec ses intrants (au dénominateur). Comme le volume d'intrant (nombre d'emplois en EPT) est resté stable tout au long de la période considérée (2010 – 2014), l'évolution des deux indicateurs d'économicité basés sur les prestations reproduit fidèlement l'évolution observée au niveau du numérateur : l'indicateur « volume de prestations par intrant » est ainsi en baisse alors que l'indicateur « durée totale d'écoute et de conseil par intrant » est en hausse.
- Au niveau des régions, les indicateurs d'économicité basés sur les prestations sont meilleurs pour l'antenne alémanique. La région est plus grande, l'antenne a pu se professionnaliser et elle a su exploiter les « économies d'échelle » en développant les prestations par e-mail, sms et chat. En Suisse romande et, surtout, au Tessin, le volume de prestations est trop faible pour justifier, du point de vue économique, l'abandon du travail à domicile des conseillers.
- Les indicateurs d'économicité basés sur les coûts mettent en rapport les coûts des intrants (au numérateur) avec le volume de prestations du 147 (au dénominateur). Ces indicateurs, à la hausse, montrent une détérioration de l'économicité du 147. Cela s'explique par la hausse plus que

⁴⁷ Une seconde augmentation est prévue prochainement, conjointement à l'adoption d'une nouvelle échelle salariale.

proportionnelle des coûts tant par rapport au volume de prestations (qui baisse) que par rapport à la durée totale d'écoute et de conseils (qui augmente, mais pas suffisamment). Ce dernier indicateur indique cependant une stabilisation depuis 2012.

- En raison des lacunes comptables déjà évoquées, il n'a malheureusement pas été possible d'établir des indicateurs d'économicité basés sur les coûts au niveau des régions. Il n'a dès lors pas été possible de comparer l'impact de la professionnalisation de l'antenne bernoise (avec des niveaux de salaire horaire beaucoup plus importants que ceux octroyés aux conseillers assurant des permanences depuis leur domicile) sur les coûts unitaires des prestations.
- Les indicateurs basés sur la diffusion mettent en rapport le volume de prestations du 147 (au numérateur) avec la taille de la population de moins de 20 ans (au dénominateur). Ils montrent que la taille de la population cible des jeunes, qui ne varie que peu d'une année à l'autre, n'explique pas la diminution du volume de prestations ou la faible hausse de la durée totale d'écoute et de conseils.
- Les indicateurs de diffusion indiquent que le recourt au 147 diffère entre les 3 régions. En Suisse romande, où la proportion de jeunes de moins de 20 ans est légèrement supérieure au reste du pays, les deux indicateurs « volume de prestations délivrées par jeune résident » et « durée d'écoute et de conseil par jeune résident » sont plus faibles que dans le reste de la Suisse. Les campagnes d'information sur le 147 étant similaires sur l'ensemble du territoire suisse, les raisons de ces différences restent inconnues et nécessiteraient une analyse spécifique.

9.1.6 Au niveau de l'analyse comparative entre centres d'appels

- 11 centres d'appels ont accepté de participer à l'analyse comparative et de partager les informations sur leur organisation, leur fonctionnement, leurs coûts et leurs prestations. La majeure partie d'entre eux (7) sont actifs dans le domaine de la protection de l'enfance. Les données utilisées sont issues des années 2012 à 2014.
- Les comparaisons entre centres d'appels indiquent que le service du 147 est bien positionné sur le plan des coûts unitaires moyens (coût par appel et coût par unité agrégée de prestations). Le coût par minute de conseil du 147 est également peu élevé en comparaison avec les lignes recourant à des conseillers professionnels (seules les lignes recourant à des bénévoles ont un coût moindre par minute de conseil). Ce résultat s'explique par le fait que le nombre d'appels (donnant lieu à des conseils) et la durée d'écoute et de conseil du 147 sont élevés. A titre de comparaison, le service du 147 présente un coût total près de 3 fois plus faible que celui de la ligne la plus proche en termes de volume d'appels (appels entrants totaux et appels par heure d'ouverture) et de diversité des prestations.
- L'analyse comparative atteste de la forte economicité du 147 en comparaison des autres lignes d'appels. Le fait que le 147 soit, de plus, le seul à proposer un service continu en trois langues et qu'il dispose d'un grand nombre de canaux de communication renforce ce constat.
- L'analyse a montré que lorsqu'un petit volume d'appels est adressé à un centre, ce dernier est en mesure de répondre à la quasi-totalité des demandes. Lorsque le volume des demandes augmente, le taux de réponse se réduit par contre fortement. La proportion d'appels recevant des conseils varie également en fonction des thématiques visées par les centres, puisque certaines lignes sont davantage sujettes à des appels muets (silencieux) ou à des appels non constructifs.
- Le 147 est également bien positionné si l'on examine la proportion des appels entrants aboutissant à des conseils. Le 147 présente le second meilleur taux (sur 6 centres). Le seul centre atteignant un meilleur taux de conseil par appel entrant fait face à un très faible volume d'appels.
- En termes de volume d'appels par intrant, le 147 est également bien positionné. Cela s'explique par la relativement courte durée d'attente du 147 en comparaison des autres centres d'appels d'aide à l'enfance examinés.

9.1.7 Conclusion générale sur l'économicité

Au final, l'analyse montre que l'économicité du 147 est relativement élevée. Ce constat se base sur la position avantageuse (en termes de coûts, de prestations par intrants, de taux de disponibilité) du 147 comparativement à des centres d'appels similaires à l'étranger ainsi que sur l'augmentation de la durée totale d'écoute et de conseil par conseiller (EPT) depuis 2010.

L'amélioration de la qualité du service (augmentation de la durée d'écoute et de conseils par appel, diversification des prestations, professionnalisation, formation et suivi des conseillers) pour un nombre stable d'emplois (EPT) depuis 2010 conforte cette appréciation positive.

Néanmoins, les coûts du 147 sont en forte hausse depuis 2010, même si on note une certaine stabilisation depuis 2012. Les indicateurs de l'économicité basés sur les coûts se sont dès lors sévèrement détériorés, même s'ils restent avantageux en comparaison internationale. L'information à disposition ne permet toutefois pas d'établir de manière précise quelles sont les raisons à l'origine de cette hausse des coûts et de juger si elle est acceptable compte tenu des objectifs du 147 et de son environnement changeant.

Compte tenu des réserves financières détenues par PJ, la hausse des coûts du 147 ne met toutefois pas en péril ces prochaines années le service dans son fonctionnement actuel.

9.2 Recommandations

9.2.1 Améliorer la procédure comptable

- Pour mener à bien dans les détails les analyses sur l'économicité du 147, il aurait fallu pouvoir identifier avec précision les causes des variations des coûts depuis 2010. Cette lacune résulte du manque de transparence de la procédure d'imputation des coûts de PJ entre ses différents programmes (plus spécifiquement, de la perte d'information sur la nature des coûts que cette procédure engendre), du manque de rigueur concernant les répartitions des coûts de l'administration centrale entre les régions et de l'absence de données comptables détaillées antérieures à 2012. Au cours de la réalisation de ce mandat, PJ a entamé une réflexion sur les procédures d'imputation en vue de les rendre plus simples et transparentes. En 2015, PJ a également pris la décision d'abandonner la répartition comptable des coûts entre les régions et de procéder à une répartition ex post en fonction des volumes de prestations délivrées par chacune d'elle.
- Les deux démarches précédentes sont souhaitables. Il faut toutefois souligner que la modification envisagée de la procédure d'imputation devrait également permettre d'indiquer de manière plus précise la nature économique des coûts (charges salariales, frais d'équipement, etc.).

9.2.2 Optimiser le service du 147 en augmentant les prestations et en renforçant les collaborations

- Durant la majeure partie des heures de fonctionnement du service, les économies d'échelle restent peu exploitées. En d'autres termes, l'économicité du service peut être améliorée en augmentant le volume de prestations offertes. Dans ce but, deux développements sont possibles.
 1. Premièrement, il s'agit de permettre le développement des prestations du 147 :
 - a. En poursuivant l'élargissement des canaux de communication du 147 par le développement des chats en Suisse romande et au Tessin et par le biais des applications de communications prisées des jeunes (tels whatsapp, messenger, skype, etc.) et des réseaux sociaux. Ces développements n'engendrent que peu de coûts supplémentaires, mais augmentent l'utilité du service. Toutefois, contrairement aux e-mails et sms, ces

nouvelles prestations peuvent nécessiter des réponses immédiates. Le risque qu'elles satureront le service aux horaires de pointe doit par conséquent être pris en compte. D'autre part, elles peuvent exiger une professionnalisation plus poussée des antennes en Suisse romande et au Tessin, ce qui pourrait augmenter leurs coûts directs.

- b. En axant les futures campagnes de communication du 147 sur les problématiques nouvelles auxquelles les jeunes font face (comme les problèmes juridiques, d'addiction aux jeux, l'endettement, etc.), le 147 agit déjà de la sorte comme le témoigne sa communication entourant le « sexting ».
2. En second lieu, il s'agit de renforcer et développer les collaborations entre le 147 et d'autres centres d'appels au niveau de chaque région linguistique. Il s'agit de partager les charges salariales des conseillers ainsi que les coûts des équipements et des locaux tout en conservant des entités séparées en termes de communication (publicité, numéro de téléphone) et de financement. Il est aussi possible de collaborer uniquement lors des plages horaires de nuit (1h-6h) qui reçoivent un nombre limité d'appels.

PJ a déjà compris les gains de telles collaborations comme le démontre l'association avec une ligne de conseils pour les parents. Des possibilités de collaborations supplémentaires existent également avec les lignes dédiées aux addictions ou à l'aide aux victimes, par exemple. PJ envisage à ce titre des collaborations avec les centres d'aide aux victimes, « Castagna » (aide aux victimes d'abus sexuels) et « du-bist-du » (écoute et conseils pour les personnes LGBT - lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres).

A l'inverse, le 147 pourrait transférer certains appels à des lignes qui fournissent des prestations complémentaires à celles offertes par le 147. La ligne « stop suicide » offre à cet égard des possibilités de synergie importantes : le 147 pourrait confier rapidement certains appels (par exemple, les appels de crise évoquant le suicide en Suisse romande) vers le personnel spécialisé de l'Hôpital universitaire de Genève (HUG), qui effectue cette tâche en plus de ses activités habituelles. Ceci permettrait des économies de coûts, également en termes de communication. Une telle mise en synergie simplifierait également le paysage des centres d'appels d'écoute et de conseil.

Le succès de ces collaborations dépend du degré de similarité entre les centres d'appels (durée des permanences, problématiques traitées, types de prestations offertes) et du degré de professionnalisation du service (les conseillers professionnels étant davantage capables d'opérer face à des publics et des problématiques variés).

9.2.3 Conserver les 3 centres régionaux

- La fusion des 3 centres régionaux du 147 ne constitue par contre pas une solution pertinente. Une telle option serait d'une part difficile (engagement de personnes polyglottes afin de bénéficier des économies d'échelle) et pourrait, d'autre part, mettre en péril la qualité des prestations (connaissance de la région). Au niveau politique, l'absence d'antennes régionales est également susceptible d'engendrer une diminution du soutien des régions francophone et tessinoise (baisse des subventions et des dons) et pourrait faciliter la réémergence ou le maintien des « petites lignes » régionales (dont les prestations seront moins étendues ou dont les coûts moyens seront élevés).

9.2.4 Supprimer les centres d'appels d'aide et de conseil aux enfants et aux jeunes opérant parallèlement au 147 au niveau cantonal

- Il est économiquement contre-productif que le secteur public encourage ou soutienne d'autres lignes d'aide et de conseils aux enfants et aux jeunes parallèlement au 147. Ces lignes doivent être abandonnées. Elles constituent un gaspillage de ressources, fournissent des prestations plus

limitées que le 147 (uniquement téléphoniques, couverture horaire partielle) et génèrent une confusion auprès des jeunes quant aux numéros à contacter en cas de détresse.

- La décision de maintenir de telles « petites » lignes en activité dépend d'instances et d'associations cantonales. PJ, en tant que leader suisse dans le domaine, doit œuvrer pour démontrer le gaspillage de tels choix et doit convaincre toutes les parties concernées que la disponibilité du seul 147 constitue l'option optimale pour les enfants et les jeunes de la région concernée.

9.2.5 Optimiser le service du 147 en diminuant le temps nécessaire à la formulation des conseils par e-mail, sms et Q+R

- La durée dévolue à la formulation des conseils par e-mail, sms et Q+R est actuellement relativement longue. Selon PJ, la formulation d'un sms exige 30 minutes et celle d'un e-mail plus de 45 minutes. Au vu des réponses relativement générales et courtes qui sont formulées (exemples consultables sur le site web du 147), cette durée semble pouvoir être réduite sans perte de qualité en systématisant les réponses. En effet, selon les types de problèmes et les solutions que le conseiller veut mettre en évidence, il est possible de préparer des textes types qu'il peut ensuite combiner, adapter et personnaliser selon les particularités de la demande de conseil.
- Il est clair que la mise en place d'un tel outil rédactionnel n'est pas prioritaire actuellement. Le temps passé en permanence permet de répondre aux e-mails et sms et de rédiger les Q+R du site web entre les appels. Néanmoins, les complémentarités recherchées avec d'autres centres d'appels et la volonté d'utiliser de nouveaux canaux de communication impliquent d'optimiser sans tarder la façon dont les prestations sont délivrées. Cela permettra de libérer les ressources internes nécessaires pour augmenter le volume de prestations à l'avenir, sans recrutement supplémentaire. En conséquence, l'économicité du 147 en sera améliorée, qu'elle soit mesurée selon les indicateurs de prestations ou les indicateurs de coûts.

10 Bibliographie

Aksin, Armony, and Mehrotra (2007), The Modern Call Center : A Multi-Disciplinary Perspective on Operations Management Research, *Production and Operations Management* 16(6), pp. 665–688, © 2007 Production and Operations Management Society

Arnaud S, Gervasoni JP, Dubois-Arber F. *Evaluation de la permanence téléphonique 0800 801 381 du Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu* (PILDJ). Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 2010. (Raisons de santé, 170)

Baranzini, A. & Ferro Luzzi, G. The Economic Value of Risks to Life : Evidence from the Swiss Labour Market. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 137(2) : 149-170, 2001

Bergevin Réal, *Call Center für Dummies*, Wiley-VCG Verlag GmbH, Weinheim, 2007

Bowles Roger (mai 2014), *Economic analysis of the Stop it Now! UK and Stop it Now! Netherlands Helpline*, NatCen Social Research

Child Helpline International (2013), *Child Helpline Data 2003-2012*, www.childhelplineinternational.org

Child Helpline International (2012), *A toolkit to assist your child helpline to advocate for a free of costs telephone number*, www.childhelplineinternational.org

Conseil fédéral, « *Conseils + aide 147* » de Pro Juventute, *rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Fiala (10.3994) du 15 décembre 2010 et Schmid-Federer (10.4018) du 16 décembre 2010*, du 3 juillet 2013

Du Roscoat et Beck (2013), Efficient interventions on suicide prevention: A literature review, *Revue d'Epidémiologie et de Santé Publique* 61, 363–374

European Emergency Number Association - EENA asbl (2012), *Costs of Providing Emergency Call Answering Services*, *EENA Operations Document*, www.eena.org

Grin Francois (2014), *Enseignement-apprentissage des langues étrangères : regard économique sur les enjeux actuels*, IUFE, Université de Genève, Observatoire Économie-Langues-Formation, Faculté de traduction et d'interprétation (FTI), Université de Genève

Kohler A. et Schwanemann J. (2014), *Analyse des frais d'administration des assureurs-vie*, *Sécurité sociale*, CHSS 6/2014

Marr Bernard and Andy Neely (document sans date), *Managing and Measuring for Value : The Case of Call Centre Performance*, *Research Report for publication by Cranfield School of Management and Fujitsu*

Missing Children Europe (2010), 116 000, *The European Telephone Number for Missing Children, Best Practices and Recommendations*

OFAS (2014), *Verwaltungskosten der Lebensversicherer im Bereich der 2. Säule*, *Forschungsbericht* Nr 8/14

Pro Juventute, *Rapport d'activité*, 2013 et antérieurs

Pro Juventute, *Rapport d'activité Pro Juventute Conseils + aide 147*, 2014 et antérieurs, http://www.projuventute.ch/fileadmin/fileablage/angebote/147/dokumente/Rapport_d_activite_147_2013_FR.pdf

Rasmussen Jeff (2012), *911 Centers in Oregon: Efficiencies through consolidation*, EMPA Capstone, Portland State University

TELME, *Soutien psychologique pour les jeunes et les parents*, *Rapport d'activité* 2014 et antérieurs

TERA Consultants (2011), *Recommendations for a reasonable Call Handling Fee (CHF) associated with the Emergency Call Answering Services (ECAS)*, Final report

Victim Support Europe (2012), *116006 Handbook, Handbook for a Good Implementation of the 116006 Helpline*, www.victimsupporteurope.eu

Zandonella Remo, Stephanie Schwab Cammarano, Thomas von Stokar (2014), *Zwischenevaluation der Spielsuchtabgabe - Ausgewählte Massnahmen*: Schlussbericht, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL)

11 Annexes

Annexe 1 : Composition des coûts du 147 selon la comptabilité du 147

	2014	2013	2012
Total charges de matériel, achats et prestations	-382'987	-347'154	-342'912
Total Charges de personnel	-1'792'972	-1'806'626	-1'754'299
Charges de personnel - collaborateurs des projets	-1'768'231	-1'781'504	-1'551'979
Charges de personnel - administration	-8'862	-8'920	-182'147
Autres charges de personnel	-15'879	-16'202	-20'173
Autres frais d'exploitation	-150'982	-167'814	-117'740
Frais d'administration et d'informatique	-138'114	-147'368	-110'505
Frais d'administration	-124'686	-106'317	-99'593
Frais d'informatique	-13'429	-41'050	-10'912
Frais de publicité	-12'610	-20'382	-7'235
Amortissements	-258	-65	-
Recettes hors d'exploitation (loyers encaissés)	19'800	29'569	33'210
Résultat extraordinaire	-633	-	-
Imputation interne	-89'263	269'737	-41'212
ILV marketing	-18'850	-11'371	-
ILV Communications	-24'060	-12'164	9'977
ILV Centre de services	-1'680	-1'707	-220
ILV Direction/réseau	-30'125	-	-9'600
ILV Envois	-8'700	-2'580	-12'156
ILV Charges diverses	155'200	327'428	-320
ILV Contribution produit	-161'048	-25'020	-4'720
ILV Coopération	-	-6'016	-1'160
LV Heures de projets	-	1'167	-26'972
ILV Ecriture de solde	-	-	3'960
Imputations forfaitaires des frais généraux (overhead)	-838 327	-663'028	-900'256
Informatique	-133'360	-228'881	-332'250
Service de personnel	-	-	-
Direction section/domaine	-396'383	-95'178	-198'710
Services personnel	-175'583	-134'104	-166'098
Comptabilité	-29'211	-52'656	-33'049
Loyer	-8'488	-18'899	-19'137
Prestations générales internes	-38'585	-17'082	-43'694
Communications	-49'210	-91'911	-72'205
Centre de service	-7'507	-24'317	-35'113
Coûts totaux	-3'235'365	-2'685'317	-3'123'208

* Les imputations internes pouvant donner lieu à des recettes, les charges sont indiquées par des montants négatifs, les recettes par des montants positifs.

Annexe 2 : Données détaillées sur les prestations, intrants, coûts et la démographie au niveau régional pour la période 2010-2015

INTRANTS	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Nombre d'employés (EPT), centre régional et adm. centrale Pro Juventute	11.36	7.98	6.79	26.13	11.38	7.97	6.88	26.23	10.81	7.98	6.79	25.58	10.82	7.99	6.57	25.38	11.54	8.00	6.04	25.58
dont direction et administration centrale de Pro Juventute**	1.11	0.70	0.59	2.4	1.1	0.7	0.6	2.4	1.1	0.7	0.6	2.4	1.12	0.71	0.57	2.40	1.14	0.72	0.54	2.40
dont nombre d'employés (EPT), centre régional	10.25	7.28	6.2	23.73	10.25	7.28	6.3	23.83	9.7	7.28	6.2	23.18	9.7	7.28	6	22.98	10.4	7.28	5.5	23.18
dont direction et administration (secrétariat) dans les centres régionaux	1	0.84	1	2.84	1	0.84	1	2.84	1	0.84	1	2.84	1	0.84	1	2.84	1	0.84	1	2.84
dont conseillers dans les centres régionaux	9.25	6.44	5.2	20.89	9.25	6.44	5.3	20.99	8.7	6.44	5.2	20.34	8.7	6.44	5	20.14	9.4	6.44	4.5	20.34
Nombre d'homme-heures de permanence des conseillers	14'235	8'760	8'760	31'755	14'235	8'760	8'760	31'755	13'389	8'760	8'760	30'909	13'389	8'760	8'760	30'909	14'466	8'760	8'760	31'986

PRESTATIONS	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Appels décrochés	51'833	12'614	4'762	69'209	62'163	17'241	5'886	85'290	71'767	23'961	8'359	104'087	60'027	27'870	10'392	98'289	74'157	31'969	10'348	116'474
Appels ayant formulé une demande de conseil (sans appel test)	16'520	3'198	1'256	20'974	17'806	3'760	1'470	23'036	19'260	4'104	2'045	25'409	19'483	4'804	2'155	26'442	26'987	4'780	1'856	33'623
Appels ayant formulé une demande de conseil (en %)	32%	25%	26%	30%	29%	22%	25%	27%	27%	17%	24%	24%	32%	17%	21%	27%	36%	15%	18%	29%
Appels n'ayant pas formulé une demande de conseil (appel test et non constructif)	35'313	9'416	3'506	48'235	44'357	13'481	4'416	62'254	52'507	19'857	6'314	78'678	40'544	23'066	8'237	71'847	47'170	27'189	8'492	82'851
Appels n'ayant pas formulé une demande de conseil (en%)	68%	75%	74%	70%	71%	78%	75%	73%	73%	83%	76%	76%	68%	83%	79%	73%	64%	85%	82%	71%

PRESTATIONS (suite)	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Nombre d'appels effectués (incluant : bande réponse, appels courts, appels occupés, appels interrompus)	132'066	32'875	11'301	176'114	171'565	46'501	15'362	233'208	230'031	63'803	21'871	315'705	296'076	80'934	27'184	404'194	402'170	92'855	28'099	523'124
Appels décrochés	51'833	12'614	4'762	69'209	62'163	17'241	5'886	85'290	71'767	23'961	8'359	104'087	60'027	27'870	10'392	98'289	74'157	31'969	10'348	116'474
Appels décrochés (en %)	39%	38%	42%	39%	36%	37%	38%	37%	31%	38%	38%	33%	20%	34%	38%	24%	18%	34%	37%	22%
Appels avec réponse bande annonce (appels répétés non constructifs)	17'419	5'085	980	23'484	24'915	8'315	1'756	34'986	37'014	12'471	2'852	52'337	46'351	20'603	4'092	71'046	66'943	22'503	4'923	94'369
Appels avec réponse bande annonce (en %)	13%	15%	9%	13%	15%	18%	11%	15%	16%	20%	13%	17%	16%	25%	15%	18%	17%	24%	18%	18%
Appels perdus (qui n'ont pas obtenu de réponse après 16 secondes)	12'688	1'633	299	14'620	17'016	2'790	478	20'284	23'555	3'902	804	28'261	39'778	4'116	1'075	44'969	261'070 (65%)	38'383 (41%)	12'828 (46%)	312'281 (60%)
Appels perdus (en %)	10%	5%	3%	8%	10%	6%	3%	9%	10%	6%	4%	9%	13%	5%	4%	11%				
Appels sans réponse possible (moins de 16 secondes)	10'949	6'760	1'427	19'136	15'994	9'182	1'922	27'098	22'768	12'392	2'353	37'513	22'809	16'506	2'860	42'175				
Appels sans réponse possible (en %)	8%	21%	13%	11%	9%	20%	13%	12%	10%	19%	11%	12%	8%	20%	11%	10%				
Appels interrompus (durant interactive voice system)	39'595	6'783	3'833	50'211	51'477	8'973	5'320	65'770	74'927	11'077	7'503	93'507	127'111	11'839	8'765	147'715				
Appels interrompus (en %)	30%	21%	34%	29%	30%	19%	35%	28%	33%	17%	34%	30%	43%	15%	32%	37%				

INDICATEURS AGREGES DE PRESTATIONS	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	2014	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Somme des prestations	60'651	12'889	4'940	78'479	68'276	17'631	6'035	91'942	78'215	24'561	8'327	111'103	67'811	28'192	10'812	106'815	81'309	31'965	10'483	123'757
Somme des prestations - KPI	117'290	26'485	10'230	154'003	108'774	28'695	9'926	147'394	116'075	37'181	12'717	165'973	81'885	34'814	13'414	130'112	81'173	31'965	10'483	123'621
Appels décrochés	51'907	12'458	4'845	69'209	62'262	17'058	5'970	85'290	71'820	23'940	8'327	104'087	59'956	27'521	10'812	98'289	74'543	31'448	10'483	116'474
sms	7'178	396	88	7'662	5'557	520	65	6'142	6'088	621	0	6'709	7'207	671	0	7'878	6'398	517	0	6'915
Forums et chats	745	0	0	745	379	0	0	379	307	0	0	307	295	0	0	295	232	0	0	232
e-mails	743.0	19.0	3.0	765	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nouvelles Q+R sur le site web	78.0	16.0	4.0	98	78	53	0	131	50	61	0	111	353	0	0	353	136	0	0	136
Visites aux pages Q+R du site web*	56'717	13'612	5'294	75'622	40'576	11'117	3'891	55'583	37'860	12'620	4'390	54'870	14'427	6'622	2'602	23'650	0	0	0	0

INDICATEURS AGREGES DE PRESTATIONS	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Durée annuelle totale d'écoute et de conseil en heures	7'859	1'097	295	9'251	6'247	1'219	304	7'770	6'621	1'454	411	8'486	7'091	1'450	404	8'945	6'791	1'466	339	8'597
Appels donnant lieu à un conseil (en heures/an)	987	221	65	1'273	895	201	68	1'164	888	188	101	1'177	974	192	84	1'250	1'207	181	61	1'448
Appels test (en heures/an)	2'109	651	181	2'941	2'230	719	204	3'153	2'421	910	310	3'642	2'027	923	320	3'270	2'110	1'027	278	3'415
sms, e-mails (en heures/an)	4'146	212	46	4'405	2'779	260	33	3'071	3'044	311	0	3'355	3'604	336	0	3'939	3'199	259	0	3'458
Chats (en heures/an)	559	0	0	559	284	0	0	284	230	0	0	230	221	0	0	221	174	0	0	174
Q+R (en heures/an)	59	12	3	74	59	40	0	98	38	46	0	83	265	0	0	265	102	0	0	102

	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Durée moyenne des réponses (en secondes)	215	249	186	219	181	192	166	182	166	165	177	167	180	144	140	166	161	136	118	150
Appels ayant activé la touche d'urgence*	1'102	264	103	1'469	2'373	650	228	3'251	2'436	812	282	3'530	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Durée moyenne d'attente (en seconde)	47	28	24	42	61	29	26	52	74	26	26	58	133	21	21	90	130	22	19	90
Interventions de crise*	42	10	4	56	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Visites sur le site web*	218'135	52'352	20'359	290'847	156'059	42'756	14'965	213'779	145'628	48'543	16'884	211'055	55'478	25'465	10'004	90'947	nd	nd	nd	nd

	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
% temps consacré à l'écoute et aux conseils par les conseillers (en proportion du temps passé au téléphone)	79%	86%	66%	79%	78%	81%	63%	78%	77%	79%	63%	76%	80%	78%	61%	77%	nd	nd	nd	nd
% temps consacré aux appels test (en proportion du temps passé au téléphone)	21%	14%	34%	21%	22%	19%	37%	22%	23%	21%	37%	24%	20%	22%	39%	23%	nd	nd	nd	nd

COÛTS (les correctifs pour 2012 sont inclus)

	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
CT des centres régionaux incluant l'administration Pro Juventute	1'464'075	959'845	475'184	2'899'104	1'341'849	441'009	439'487	2'222'345	1'303'065	388'893	408'009	2'099'967	1'272'167	442'511	308'717	2'023'395	1'158'480	421'095	298'025	1'877'600
Frais de collecte de fonds (répartis selon IST 2014)	21'914	39'712	30'493	92'120	131'756	43'303	43'153	218'212	130'453	38'933	40'847	210'233	131'924	45'888	32'014	209'826	129'463	47'058	33'305	209'826
Frais d'administration centrale (répartis selon IST 2014)	103'871	57'088	43'835	204'794	153'099	50'317	50'144	253'560	157'237	46'927	49'233	253'397	141'598	49'253	34'362	225'213	138'957	50'509	35'747	225'213
Coûts totaux	1'590'264	1'078'239	566'862	3'235'365	1'660'269	505'269	519'779	2'685'317	1'748'470	682'173	692'565	3'123'208	1'545'689	537'653	375'093	2'458'434	1'426'899	518'663	367'077	2'312'639

DONNEES DEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES

	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Population résidente totale	5'857'738	2'028'195	350'667	8'236'600	5'788'775	2'004'317	346'539	8'139'631	5'726'004	1'971'404	341'652	8'039'060	5'667'828	1'949'891	336'943	7'954'662	5'611'464	1'924'917	333'753	7'870'134
Population de moins de 20 ans	1'232'729	466'426	69'182	1'768'338	1'218'216	460'935	68'368	1'747'519	1'215'498	456'630	67'713	1'739'841	1'215'797	456'618	66'978	1'739'393	1'217'589	454'404	66'588	1'738'581
Proportion population moins de 20 ans	21.0%	23.0%	19.7%	21.5%	21.0%	23.0%	19.7%	21.5%	21.2%	23.2%	19.8%	21.6%	21.5%	23.4%	19.9%	21.9%	21.7%	23.6%	20.0%	22.1%
Nombre de chômeurs	81'681	48'273	6'810	136'764	80'964	48'298	7'261	136'523	74'851	43'724	7'018	125'593	72'544	43'522	6'819	122'885	93'037	51'355	7'593	151'985
Chômeur/pop résidente	1.4%	2.4%	1.9%	1.7%	1.4%	2.4%	2.1%	1.7%	1.3%	2.2%	2.1%	1.6%	1.3%	2.2%	2.0%	1.5%	1.7%	2.7%	2.3%	1.9%

Annexe 3 : Indicateurs de prestation – au niveau des centres régionaux

	2014				2013				2012				2011				2010			
	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total	CH - D	CH - F	CH - I	Total
Volume annuel agrégé de prestations par EPT	5'338	1'615	728	3'003	5'997	2'214	877	3'505	7'234	3'077	1'227	4'343	6'266	3'530	1'645	4'209	7'044	3'995	1'737	4'838
Durée annuelle d'écoute et de conseil par EPT	692	137	44	354	549	153	44	296	612	182	61	332	655	182	61	352	588	183	56	336
Appels entrants par an par EPT	11'623	4'119	1'665	6'740	15'070	5'838	2'233	8'891	21'275	7'994	3'223	12'342	27'361	10'134	4'136	15'926	34'839	11'606	4'656	20'451
Appels décrochés par an par EPT	4'562	1'581	702	2'649	5'460	2'165	855	3'252	6'637	3'002	1'232	4'069	5'547	3'490	1'581	3'873	6'424	3'996	1'715	4'553
Durée annuelle d'écoute et de conseil par téléphone par an par EPT	16'346	6'559	2'175	9'643	16'472	6'927	2'367	9'854	18'363	8'256	3'633	11'307	16'641	8'375	3'689	10'986	17'238	9'057	3'372	11'768
Volume annuel agrégé de prestations par heure de permanence	4.3	1.5	0.6	2.5	4.8	2.0	0.7	2.9	5.8	2.8	1.0	3.6	5.1	3.2	1.2	3.5	5.6	3.6	1.2	3.9
Durée annuelle d'écoute et de conseil par heure de permanence	33.1	7.5	2.0	17.5	26.3	8.4	2.1	14.7	29.7	10.0	2.8	16.5	31.8	9.9	2.8	17.4	28.2	10.0	2.3	16.1
Durée annuelle d'écoute et de conseil par téléphone par heure de permanence	4.2	1.5	0.4	2.4	3.8	1.4	0.5	2.2	4.0	1.3	0.7	2.3	4.4	1.3	0.6	2.4	5.0	1.2	0.4	2.7

Annexe 4 : Indicateur de coûts – au niveau des centres régionaux

L'évolution des indicateurs entre 2010 et 2014 n'est pas commentée outre mesure, car le changement des clés de répartition des coûts entre les régions ainsi que des règles d'imputation ne permet pas la conduite d'une analyse pertinente et cohérente.

Tableau A4-1 : Coût par minute d'écoute et de conseil (CHF/minutes)

	2010	2011	2012	2013	2014
CH - D	3.5	3.6	4.4	4.4	3.4
CH - F	5.9	6.2	7.8	6.9	16.4
CH - I	18.0	15.5	28.1	28.5	32.0

Tableau A4-2 : Coût par prestation agrégée (CHF/prestation)

	2010	2011	2012	2013	2014
CH - D	17.5	22.8	22.4	24.3	26.2
CH - F	16.2	19.1	27.8	28.7	83.7
CH - I	35.0	34.7	83.2	86.1	114.7

Annexe 5 : Analyse comparative

Les Figures A5-1 et A5-2 indiquent les appels par heure d'ouverture et les conseils par heure d'ouverture. Ils montrent que les petits centres d'appels sont très peu sollicités et présentent des durées moyennes de conseil plus longues.

Figure A5-1 : Appels par heure d'ouverture

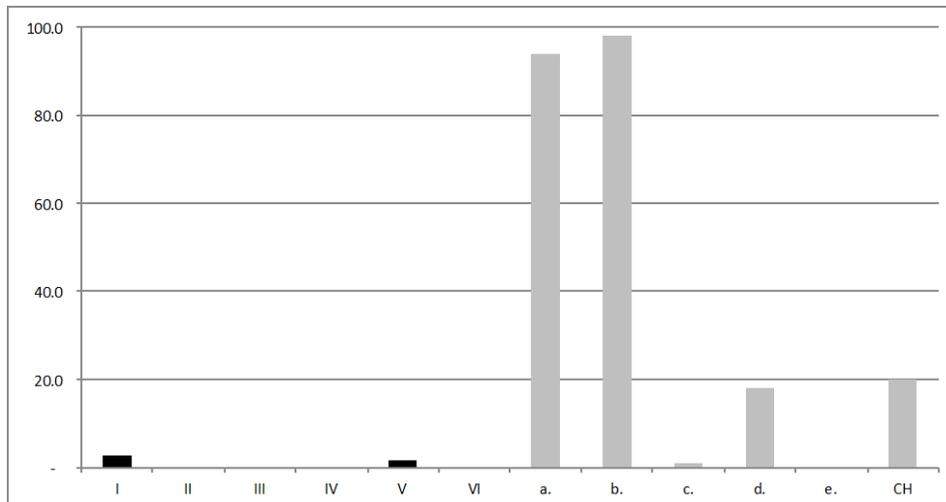
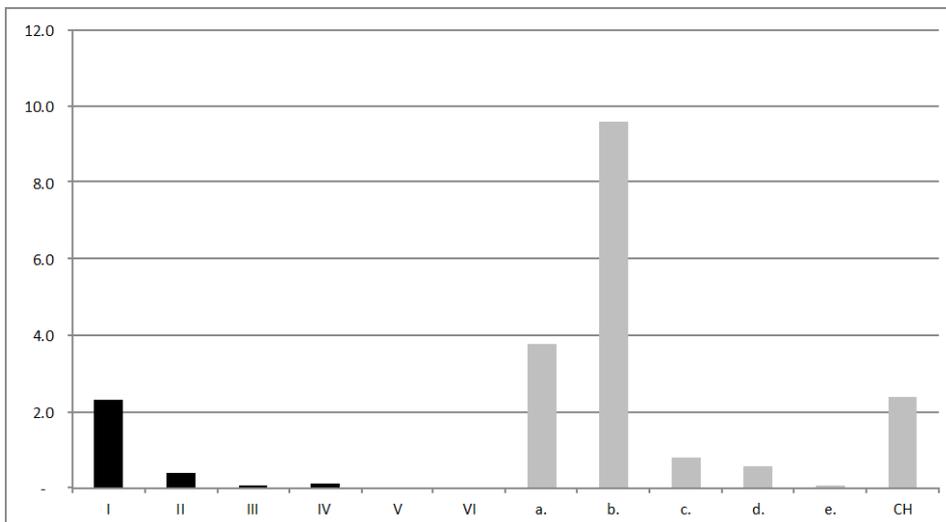
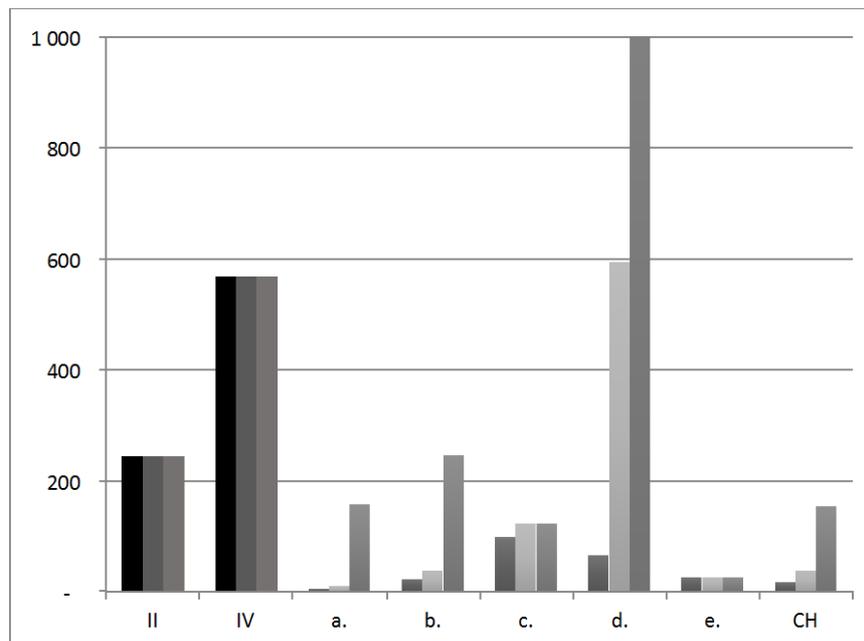


Figure A5-2 : Conseils par heure de permanence



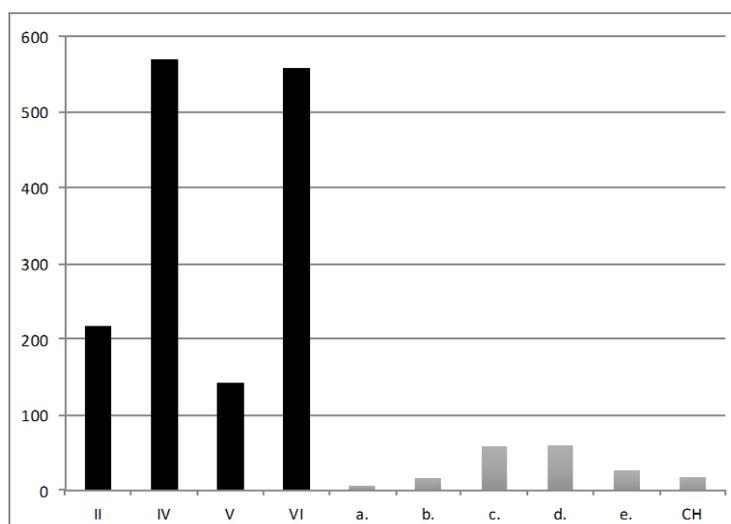
L'importance des prestations par heure de permanence des lignes « a » et « b » résulte du volume très élevé de prestations dans ces pays (population importante). La ligne « I » et le numéro 147 de Pro Juventute (CH) prodiguent également un nombre relativement élevé de conseils par heure d'ouverture.

Le volume de prestations a également une incidence importante sur les indicateurs de coûts (figure A5-3). Le coût moyen de l'appel entrant varie entre 6 CHF et 100 CHF pour les centres d'appels d'aide à l'enfance. Ce coût moyen est faible (deux à cinq fois moins important) comparativement aux centres ayant autres vocations.

Figure A5-3 : Coût par appel entrant (gauche), répondu (centre) et par conseil (droite), en CHF/unité

On observe que le coût moyen de la fourniture d'écoute et de conseils des centres d'appels d'aide aux enfants est également moins élevé relativement aux centres poursuivant d'autres vocations, à l'exception de la ligne « d » pour laquelle seuls 3% des appels aboutissent à des conseils (la Figure A5-3 a dû être tronquée : les coûts par conseil de cette ligne se montent à 2'119 CHF !). Le 147, avec un coût de 150 CHF environ par conseil et 40 CHF par appel répondu, présente une économicité relativement élevée. Les lignes « c » et « e » présentent des coûts moyens plus faibles : ces deux lignes recourent à des conseillers bénévoles, ce qui réduit de manière drastique les coûts de fonctionnement.

La Figure A5-4 indique le coût par prestation (somme des appels, conseils, sms, chats, e-mails) des centres d'appels. Les lignes ayant de gros volumes de demandes (« a » et « b ») présentent des coûts par prestation bas. La Figure A5-4 met également en évidence le niveau relativement élevé d'économicité du 147.

Figure A5-4 : Coût par prestation, en CHF/unité

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>