



Livre blanc

La digitalisation du service public Pour une éthique numérique inclusive

Octobre 2021

Octobre 2021

Sous la direction de :



**Caroline
LEQUESNE-ROTH**

*Maître de conférences en
Droit public à l'Université
Côte d'Azur, membre du
GREDEG (CNRS – UMR
7321)*

Avec :



Mehdi KIMRI

*Doctorant contractuel en
Droit à l'Université Côte
d'Azur, membre du
GREDEG (CNRS – UMR
7321)*



Pierre LEGROS

*Doctorant contractuel en
Droit à l'Université Côte
d'Azur, membre du
GREDEG (CNRS – UMR
7321)*

LIVRE BLANC

LA DIGITALISATION DU SERVICE

PUBLIC

Pour une éthique numérique inclusive

EN BREF

La dématérialisation des procédures et des relations entre le public et l'administration ne consiste pas, seulement, en un changement « prosaïque » de médium. En effet, la transition technologique opérée n'est pas neutre, et participe de la transformation de la relation même. Dans l'accès aux services publics, elle se traduit par la création, de facto, d'une nouvelle forme de conditionnalité : la conditionnalité numérique. Celle-ci constitue une entrave aux lois du service public et appelle à repenser les médiations numériques. L'étude formule dix recommandations pour y remédier, en faveur d'une éthique numérique inclusive.

« Sans un niveau de vie suffisant, sans le moyen de soigner sa santé, sans le moyen d'acquérir l'éducation, sans la sécurité d'allocations en cas de chômage, de maladie ou de vieillesse, que serait, dans les sociétés modernes, une liberté purement abstraite reconnue à l'individu et même garantie par la loi ? La liberté a besoin, pour être effective, que l'État organise ces grands services publics, ces grandes institutions sociales, qui ne sont point des entreprises privées, mais qui sont le moyen pour l'État de remplir les obligations nouvelles qu'il contracte envers l'individu et de distribuer à chacun les soins, l'éducation, les secours à défaut desquels il n'y a pas de sécurité sociale et, par conséquent, pas de liberté véritable ».

R. CAPITANT, séance du 8 mars 1946, JO Débats, p. 645

REMERCIEMENTS

La construction de ce Livre Blanc impliquait une démarche à un double niveau : la carte et le territoire. Il s'agissait à la fois d'investir les questions conceptuelles que soulève la dématérialisation du service public, en interroger l'état de droit, mais aussi investir la pratique, en s'intéressant très concrètement aux effets de la politique numérique sur les publics vulnérables.

Ce travail a pu ainsi être mis en œuvre grâce au soutien et à l'implication de divers acteurs. Nous souhaitons à ce titre remercier Caroline Poggi-Maudet, directrice générale de la Fondation de Nice. La Fondation¹, reconnue d'utilité publique, œuvre depuis plus d'un siècle dans la lutte contre l'exclusion sur le territoire niçois. Nous tenons également à remercier ses équipes, qui nous ont accueillis, une année durant, au sein des différents services qui organisent leur action. Merci tout particulièrement aux travailleurs sociaux qui nous ont accompagnés : Elisa Antico, Jihède Azouz, Karim Ben-Salem et Guillaume Ozenda.

Que soit également remerciée la MSHS Sud-Est, qui nous a permis d'organiser des rencontres pluridisciplinaires pour confronter nos hypothèses de travail. Enfin, nos sincères remerciements à Matthieu Caron, Raphaël Maurel et l'Observatoire de l'Éthique Publique pour leur soutien, leur confiance et le formidable travail éditorial engagé.

¹ <https://www.fondationdenice.org/>

SOMMAIRE

Remerciements.....	3
Sommaire	4
Liste des Abréviations	7
Introduction.....	9
I. La conditionnalité numérique de l'accès au service public	14
A. Les lois du service public à l'épreuve de la conditionnalité numérique.....	14
1. Conditionnalité et vulnérabilité technologiques.....	15
a. Incapacités technologiques.....	15
b. La vulnérabilité technologique, catalyseur des inégalités sociales	26
2. Illégalité de la conditionnalité numérique	28
a. L'atteinte aux lois du service public	29
b. Illégalité de l'obligation de dématérialisation : les jalons jurisprudentiels	34
B. L'insuffisante protection contre les vulnérabilités technologiques	36
1. La contestation récurrente des délais d'instruction des demandes de titres de séjour	36
a. La dématérialisation facteur d'allongement des délais d'instruction des	
demandes	36
b. Des réponses jurisprudentielles limitées à l'allongement excessif des délais de	
prise de rendez-vous en préfecture	41
(i) Une possibilité de recours immédiat grâce au référé mesures-utiles	42

(ii)	L'hypothèse d'un recours pour excès de pouvoir (REP) limitée en pratique	44
2.	Pour la reconnaissance d'un droit fondamental d'accès au numérique.....	47
a.	L'accès à Internet, un droit fondamental en gestation.....	47
(i)	L'accès limité à la liberté d'expression.....	47
(ii)	Pour un droit d'accès autonome au service de la protection de la vulnérabilité numérique	52
b.	Le droit d'accès à Internet en pratique	58
(i)	Internet, un service universel accessible à prix raisonnable	59
(ii)	Le droit au maintien de la connexion Internet.....	64
II.	Repenser les médiations numériques.....	66
A.	Le travailleur social, médiateur numérique	66
1.	Le travailleur social, un médiateur numérique de l'urgence	67
a.	Les modalités de la médiation numérique.....	67
b.	Les lacunes de la médiation numérique	70
c.	Les médiations numériques au détriment des usagers	78
(i)	De l'inadaptation de l'accompagnement numérique et social	78
(ii)	Inégalité de traitement des vulnérabilités numériques.....	79
2.	Quel régime pour la médiation numérique ?.....	82
a.	Formation et bonnes pratiques en matière de droit de la protection des données personnelles.....	82
b.	Vers un mandat numérique	84
B.	L'autonomisation numérique des vulnérables	86

1. Renforcer l'accessibilité numérique.....	86
a. La notion d'accessibilité numérique en droit français	87
b. Les lacunes de sa mise en œuvre	90
2. Penser l'inclusion numérique.....	92
a. L'inclusion numérique au service de l'inclusion sociale.....	92
b. L'inclusion numérique en pratique : de la co-construction des services publics numériques	97
(i) Une conception différenciée du processus de co-construction : de l'expérience utilisateur à l'intégration effective de l'utilisateur	97
(ii) Co-construction des services publics numériques et démocratie administrative	102
III. Recommandations	105
Axe 1 : Renforcer l'accessibilité au service public : la protection de la vulnérabilité technologique	106
Axe 2 : Repenser la relation administrative : les médiations numériques.....	107
Axe 3 : Faciliter les usages : les plateformes du service public et le co-design.....	110
Table des matieres	112

LISTE DES ABREVIATIONS

ADELE	ADministration ÉLEctronique
AJDA	Actualité juridique droit administratif
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
Caf	Caisse d'allocation familiale
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CE	Conseil d'État
CERT	Centre d'expertise de ressources et des titres
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNNUM	Conseil national du numérique
Cons. Const	Conseil constitutionnel
CPAM	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSAPA	Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie
CV	<i>Curriculum vitae</i>
DINUM	Direction interministérielle du numérique
EIG	Entrepreneur d'intérêt général
ERIC	Espace Régional Internet Citoyen
Hadopi	Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet
IGAS	Inspection générale des affaires sociales

JCP A	La Semaine Juridique - Édition Administration et collectivités territoriales
OFPRA	Office français de protection de réfugiés et apatrides
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
PAGSI	Programme d'action gouvernement pour la société de l'information
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
REP	Recours pour excès de pouvoir
RFDA	Revue française de droit administratif
RGAA	Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité
RGPD	Règlement général sur la protection des données personnelles
SPA	Services publics administratifs
SPIC	Services publics industriels et commerciaux
TA	Tribunal administratif
TIC	Technologies de l'information et de la communication
THD	Très Haut Débit

INTRODUCTION

1-. La présente étude est le fruit conjoint d'une curiosité, d'une volonté et d'un engagement. Chercheurs dans le domaine du droit des nouvelles technologies, nous avons à cœur de comprendre, d'analyser et de participer aux débats qui entourent aujourd'hui l'évolution numérique de nos administrations. Ceux-ci engagent aujourd'hui des enjeux essentiels en matière d'éthique publique : si le numérique est facteur de « progrès », il présente également des risques de fragmentation, de discrimination et d'exclusion. Dans le cadre des missions de l'OEP, il s'agissait d'examiner l'éthique publique de l'État français, et identifier les ressorts d'une éthique numérique inclusive.

2. L'évolution numérique des administrations n'est pas nouvelle, et a jalonné l'histoire administrative française des trente dernières années.

2a-. La **première décennie (1998-2007)**, lancée par l'adoption du « Programme d'action gouvernement pour la société de l'information » (PAGSI) le 16 janvier 1998, marquait la **volonté de l'État français d'adapter ses administrations et services publics à l'ère de société de l'information**. La création du portail administratif « service-public.fr » dès octobre 2000², ou la diversification de l'accès aux services³ par la mise en ligne des formulaires administratifs en constituent autant de manifestations. Au PAGSI succéda divers programmes gouvernementaux dont le RE/SO 2007⁴ « Pour une RÉpublique numérique dans la SOciété de

² « [E-administration : du PAGSI au programme Action publique 2022](#) », *Vie-publique.fr*, 1^{er} juillet 2019.

³ B. LASSERRE, [L'État et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration « à accès pluriel »](#), Commissariat général du Plan, 1^{er} janvier 2000, 184 p.

⁴ G. BRAUN, [Pour une administration au service du citoyen](#), Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, n°402, 6 juillet 2004, pp. 4-5.

l'information » en 2002 et le programme gouvernemental pluriannuel « ADministration ÉLEctronique » (ADELE)⁵ qui donna lieu au projet Copernic (paiement des impôts en ligne)⁶.

2b-. La seconde décennie amorcée en 2008 fut celle de la **dématérialisation du service public et de la construction d'une véritable « e-administration »**. Le plan « France numérique 2012 »⁷, présenté en 2008 au soutien de cette ambition, poursuivait alors trois grands objectifs : garantir l'accès de tous les Français à Internet haut débit ; assurer le passage de la France dans le tout numérique audiovisuel et réduire la fracture numérique⁸. Il s'agissait de passer « à une deuxième phase du développement de l'administration électronique, en renforçant une vision centrée sur l'utilisateur et [en proposant] des services personnalisés »⁹. Selon le bilan établi en 2011, ce plan aurait permis de dématérialiser 76 % des procédures administratives « les plus attendues par les usagers »¹⁰, contre 30 % en 2007¹¹. Il concrétisait en outre la consécration d'Internet comme service public universel, en assurant un droit d'accès à Internet haut débit à un tarif abordable pour tous, indépendamment de leur lieu d'habitation.

Le programme de dématérialisation fut poursuivi en 2015 avec le plan « Préfectures Nouvelle Génération » qui entendait « rendre aux Français un service de meilleure qualité »¹², en s'appuyant notamment sur la généralisation du recours aux téléprocédures et aux tiers de confiance¹³. Cette ambition s'est notamment traduite par la dématérialisation des demandes

⁵ *ADministration ÉLEctronique 2004-2007*, Premier Ministre, Dossier de presse, 2004, 57 p.

⁶ *Ibidem*, p. 21 ; A. BAENA, C. RACHIQ, *Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique*, France stratégie, juillet 2018, p. 43.

⁷ E. BESSON, *France numérique 2012. Plan de développement de l'économie numérique*, Premier ministre, 2008, 79 p.

⁸ *Ibidem*, pp. 4-5.

⁹ *Ibidem*, p. 62.

¹⁰ *France numérique 2012-2020 : bilan et perspectives*, Premier Ministre, 2011, p.3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² « *Le plan préfectures nouvelle génération* », Ministère de l'Intérieur, Actualités, 2015.

¹³ *Ibidem*.

de carte nationale d'identité, de passeport, de permis de conduire ou de carte grise¹⁴. En dépit des **critiques institutionnelles**, et de celles des usagers – nous y reviendrons –, cette dynamique de dématérialisation fut reconduite et **franchit une étape supplémentaire avec l'instauration du service « FranceConnect »**. Le dispositif numérique permet aux usagers de s'identifier et s'authentifier, avec un identifiant unique¹⁵, sur les sites partenaires officiels de certaines administrations¹⁶. Près de **sept cents démarches administratives sont aujourd'hui accessibles via sa plateforme, l'objectif annoncé, au travers de FranceConnect+¹⁷, étant l'accès à plus de 1300 services d'ici 2022¹⁸**. France Connect constitua ainsi une étape décisive dans la systématisation de l'e-administration.

2c- Le 13 octobre 2017, la **troisième décennie** de dématérialisation fut engagée au travers d'un nouveau programme gouvernemental pluriannuel dit « Action Publique 2022 »¹⁹. Celui-ci poursuit trois objectifs, dont le principal est **l'amélioration de la qualité des services publics** « en passant d'une culture du contrôle à une culture de la confiance » et « en travaillant à la simplification et la numérisation des procédures administratives »²⁰. La première phase de ce plan était consacrée au diagnostic, la seconde à la mise en œuvre opérationnelle²¹. D'ici 2022, les deux cent cinquante démarches administratives les plus fréquemment utilisées par les Français devront être pleinement accessibles en ligne, dans une démarche de simplification

¹⁴ « [Plan préfectures nouvelle génération](#) », Ministère de l'Intérieur, Actualités, 2017.

¹⁵ C'est-à-dire une seule adresse email et un seul mot de passe

¹⁶ Voy. not. la liste des services disponibles via FranceConnect : <https://franceconnect.gouv.fr/nos-services>. Récemment, depuis le 1^{er} mars 2021, le site de Pôle emploi a rejoint la plateforme FranceConnect. La Caf devait également rejoindre les sites partenaires en juillet 2021, mais un retard a été annoncé début septembre.

¹⁷ FranceConnect+ propose une sécurité renforcée, mais sera conditionnée par l'utilisation la création d'une identité numérique ayant un degré de sécurité substantiel. Pour le moment La Poste est la seule à proposer ce niveau de sécurité conformément aux exigences posées par le règlement européen n°910/2014 du 23 juillet 2014 sur l'identité électronique, dit « eIDAS ».

¹⁸ J. LAUSSON, « [FranceConnect+ : ce qu'il faut savoir sur cette évolution de FranceConnect](#) », Numerama, 25 mars 2021.

¹⁹ Le GOUVERNEMENT, [Lancement d'Action Publique 2022](#), Dossier de presse, 21 p.

²⁰ *Ibidem*, p. 1.

²¹ Dès mars 2018. Pour un bilan des premières mesures, voy. [4^{ème} Comité interministériel de la transformation publique](#), Action publique 2022, Dossier de presse, 2019, 25 p.

et de « qualité »²². Fait notoire, le Gouvernement a lancé en parallèle de sa politique de dématérialisation – et pour la première fois –, un « Plan national pour un numérique inclusif »²³, visant à **détecter les publics en situation de vulnérabilité numérique**, les accompagner d’abord dans leurs démarches, puis les orienter pour les rendre autonomes²⁴.

3- L’objet de cette étude est donc de dresser un bilan de cette évolution, en interrogeant plus spécifiquement ses effets sur les publics vulnérables : si la prise en compte de ces derniers figure au rang des objectifs de la troisième décennie de dématérialisations, **ces objectifs sont-ils suffisants ? Répondent-ils aux difficultés rencontrées sur le terrain ? Plus largement, comment la dématérialisation a transformé la relation entre l’administration et les administrés ? Cette évolution est-elle de nature à renforcer – ou au contraire affaiblir – la mise en œuvre des services publics ?**

4- Il ressort de notre étude que la dématérialisation des procédures et des relations entre le public et l’administration ne constitue pas un unique changement dans les *formes* de mise en œuvre du service public ; elle en transforme aussi la **nature profonde** et **menace**, à certains égards, **une mise en œuvre effective et inclusive du service public**.

5- Le « choc »²⁵ de la transition numérique emporte notamment des conséquences négatives, immédiates et persistantes sur les usagers, dont les plus vulnérables se trouvent en incapacité d’accéder à leurs droits. Par ricochet, le phénomène a également des conséquences préoccupantes dans la mise en œuvre de l’action sociale, les conditions d’exercice et de

²² 3^{ème} Comité interministériel de la transformation publique, Action Publique 2022, Bilan et perspectives, p. 13.

²³ SECRETAIRE D’ÉTAT AU NUMERIQUE, [Pour une France connectée. Plan national pour un numérique inclusif](#), Dossier de presse, 2018, 21 p.

²⁴ *Ibidem*, p. 7.

²⁵ Expression tirée de CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L’ACCES AU DROIT DE LA GIRONDE, [L’accès au Droit à l’épreuve de la dématérialisation des services publics](#), novembre 2017, p. 16.

formation de ses acteurs n'ayant pas été accompagnées de manière optimale pour faire face à ces changements.

Pour illustrer notre démonstration, nous avons pu conduire une série d'entretiens auprès des travailleurs sociaux et des publics concernés, et assister aux missions d'accompagnement au sein de la Fondation de Nice. Ces travaux de terrain ont été conduits au sein de la cellule Flash emploi qui propose un accompagnement professionnel intensif des bénéficiaires du RSA, celle du service des migrants, des personnes errantes ayant des conduites addictives ou encore des mineurs isolés. Nous reproduisons une partie de ce travail d'échange et d'observation dans nos démonstrations, et les encadrés qui les accompagnent.

6- La présente étude s'articule en trois temps. La première partie envisage les contours de la conditionnalité numérique qu'engendre la dématérialisation des services publics (I), tandis que la seconde explore les médiations numériques en vue de concevoir celles-ci au service de l'intégration et l'autonomisation des usagers du service public (II). Ce travail se conclut par une série de dix recommandations, visant à accompagner et systématiser les initiatives en cours ou en insuffler de nouvelles (III).

I. LA CONDITIONNALITE NUMERIQUE DE L'ACCES AU SERVICE PUBLIC

7-. Bien que conçue pour faciliter les opérations administratives²⁶, la dématérialisation des procédures et des relations entre le public et l'administration se révèle source d'une complexification accrue. En effet, elle ne consiste pas, seulement, en un changement « prosaïque » de medium : **la transition technologique participe de la transformation de la relation même**. Dans l'accès aux services publics, elle se traduit par la création, *de facto*, d'une nouvelle forme de conditionnalité : **la conditionnalité numérique**. Le sociologue Pierre Mazet la définit comme l'ajout aux conditions légales et réglementaires, de « conditionnalités extérieures au droit lui-même, mais qui constituent pourtant une condition *sine qua non* de l'accès aux droits »²⁷. Cette conditionnalité numérique d'accès met à mal les lois du service public (A), en outre insuffisantes à garantir une protection effective contre la vulnérabilité technologique (B).

A. Les lois du service public à l'épreuve de la conditionnalité numérique

8-. La conditionnalité numérique transforme la relation administrative du fait de la vulnérabilité technologique des individus (1). En découle la formation de situations illégales, particulièrement préjudiciables aux publics vulnérables (2).

²⁶ A. BAENA, C. RACHIQ, [*Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique*](#), *op. cit.*, p. 44. ; Voy. Aussi plus largement D. ROMAN, « L'utilisateur vulnérable », *RFDA*, 2013, p. 486.

²⁷ P. MAZET, Les conditionnalités implicites de l'accès aux droits à l'ère numérique, in SORIN, F, MAZET, P, PLANTARD, P & VALLAURI B., *Accès aux droits sociaux et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation. Rapport d'accompagnement scientifique du projet #LABAcces*, Ti Lab, Askoria, p.43.

1. Conditionnalité et vulnérabilité technologiques

9-. La **vulnérabilité technologique** décrit la situation dans laquelle un individu ne peut agir et communiquer en raison de ses incapacités technologiques. Le terme renvoie aux réflexions sur les capacités négatives développées par Marta Nussbaum : celles qui privent l'homme des conditions d'existence « dignes » et l'empêchent « d'être » au sein d'une société donnée²⁸. Cette vulnérabilité ne recouvre pas exclusivement ce que l'on désigne communément comme la « fracture numérique », entendue comme la précarité ou l'absence de *moyens* matériels ; elle désigne également les lacunes en termes de compétences technologiques. Nous désignons ces différents aspects de la vulnérabilité techniques comme les « incapacités technologiques » (a) Celles-ci se superposent en outre, bien souvent, aux inégalités sociales, entraînant ostracisme et isolement des vulnérables (b).

a. Incapacités technologiques

10-. Si la vulnérabilité technologique est indéniablement matérielle – c'est-à-dire qu'elle repose d'abord sur un défaut d'accès à un équipement et à une connexion à Internet –, l'appréhender par le prisme de cette seule dimension serait réducteur. Comme l'écrivait Ben Youssef dès 2004, cela reviendrait à considérer qu'il « suffi[rait] à un individu de se connecter pour passer de l'autre côté de la barrière numérique »²⁹ ou d'admettre, encore, que les technologies de l'information et de la communication (TIC) constituent un univers simple, stable et structuré³⁰. Tel n'est évidemment pas le cas, et la question de la compétence

²⁸ P. GOLDSTEIN, *Vulnérabilité et autonomie dans la pensée de Marta Nussbaum*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, 160 p.

²⁹ A. BEN YOUSSEF, « [Les quatre dimensions de la fracture numérique](#) », *Réseaux*, 5(5-6), 2004, cité par BROTCORNE p. et al., *Diversité et vulnérabilité dans les usages des TIC. La fracture numérique au second degré.*, Gent, Académia Press, Série Société et Avenir, 2010, p.42.

³⁰ Sur la question, voy. P. BROTCORNE & G. VALENDUC., « [Les compétences numériques et les inégalités dans les usages d'internet. Comment réduire ces inégalités ?](#) », *Les Cahiers du numérique*, 2009/1 (Vol. 5), p. 50.

numérique se superpose inévitablement à celle des moyens. Pour rendre compte de la multidimensionnalité de cette vulnérabilité, plusieurs approches et propositions ont été formulées : fracture numérique de premier et second degré³¹, distinction entre différentes formes de précarités³², identification de l'avoir et du savoir numérique³³. Quelle que soit la grille de lecture empruntée, il importe de garder à l'esprit l'idée que **la question des moyens et celle des compétences sont interdépendantes, inter-agissantes**, et que leur distinction dans les développements qui suivent répond avant tout à un souci didactique.

11-. L'accès au matériel informatique et à une connexion Internet demeurent une difficulté – et un obstacle – tangible pour nombre de Français. À cet égard, nos observations de terrain rejoignent les études quantitatives qui se sont penchées sur la question. De nombreux Français ne sont pas équipés³⁴ (ordinateurs, smartphones, tablettes) et/ou n'ont pas accès au réseau. En cause, **l'absence de moyens et le coût de ces outils, la volonté de ne pas en posséder** (pour ne pas être « encombré » et par peur d'être volé dans le cas des personnes errantes), ou **l'impossibilité de recharger régulièrement leur batterie**. De plus, bien que la couverture réseau ait considérablement augmenté au cours de ces dernières années, l'accès à celui-ci demeure problématique pour deux motifs principaux : **le débit et les coûts d'accès**.

11a-. Selon le Défenseur des droits, la réalisation d'une démarche administrative en ligne requiert entre 3 et 8 mégabits/s³⁵. Aussi, l'accès à l'ADSL ne garantit pas la possibilité de les réaliser. Ces difficultés concernent principalement les habitants des communes rurales, 88 %

³¹ *Ibidem*.

³² A. BAENA et C. RACHIQ, [Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique](#), France stratégie, juillet 2018, p.11.

³³ D. TAPSCOTT, *Growing up Digital : the Rise of the Net Generation*, New York, Mac Graw-Hill, 1998, 336 p.

³⁴ A titre d'illustration, selon l'Insee : parmi les 10 % des ménages les plus modestes, seuls 56 % sont équipés d'un ordinateur portable, contre 78 % parmi les 10 % des ménages les plus aisés (INSEE, [Enquête Budget de famille](#), 2017).

³⁵ DEFENSEUR DES DROITS, [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#), 2019.

d'entre eux se connectant grâce à ce média ADSL³⁶. Sur ce point, des améliorations sont attendues. Tel est l'objectif du plan national Très Haut Débit (THD) initié en 2013 et destiné à couvrir l'ensemble du territoire français en internet très haut débit d'ici 2022. Une nécessité également identifiée par la Commission européenne qui avait proposé en 2016, la fourniture d'une connexion internet équivalente à 100 mégabits/s à l'ensemble des ménages d'ici 2025³⁷.

Encadré A1. Entretien réalisé le 23 novembre 2020, auprès des travailleurs sociaux de l'action Flash Emploi de la Fondation de Nice

Les retours des travailleurs sociaux de Flash emploi ont permis de mettre en lumière une problématique centrale : celle de la perte d'autonomie totale de certains demandeurs d'emploi, présentant le plus de difficultés à maîtriser les outils numériques. Certains bénéficiaires du RSA ne parviennent pas à utiliser un ordinateur et à effectuer les actions nécessaires pour réaliser des démarches administratives élémentaires telles que la création et la gestion d'une adresse électronique, l'inscription au site de Pôle emploi, la réalisation d'un CV ou d'une lettre de motivation en format numérique, *etc.* Dès lors, toute possibilité de réaliser ces actions de manière autonome est compromise, à moins de bénéficier de l'aide d'un proche. Ces « tiers » ont alors parfois accès à toute la vie du bénéficiaire : de ses mails, à ses identifiants et mots de passe administratifs, *etc.*

Cette situation présente quatre risques principaux :

- 1) La perte de confidentialité des échanges avec l'administration ;
- 2) La perte d'autonomie des personnes et leur dépendance à un « tiers » ;
- 3) L'atteinte à leur vie privée et à la sécurité de leurs données personnelles par cette personne de confiance ;
- 4) Les tentatives d'escroquerie (*phising*), d'arnaque (*SCAM*) ou d'extorsion (*rançongiciel*) par courriel.

³⁶ CREDOC, [Baromètre du numérique](#), 2019.

³⁷ EUROPEAN COMMISSION, [Connectivity for a Competitive Digital Single Market -Towards a European Gigabit Society](#), 2019.

11b- Par ailleurs, **le paiement des frais de connexion** constitue un obstacle pour nombre de personnes. Les différents services étudiés ont en outre fait état de **la difficulté de trouver les lieux offrant une connexion gratuite** ; les accès hebdomadaires, limités, offerts par Pôle emploi ne permettent pas de réaliser l'ensemble des procédures administratives. Les chiffres corroborent ces observations : selon Emmaüs Connect, 5 millions de Français étaient concernés par la précarité numérique en 2016³⁸ ; une dynamique qui ne s'est pas démentie depuis lors. Une autre étude rapporte que parmi les cinq catégories d'utilisateurs (les non-internautes, les internautes « distants », les internautes traditionnels, les internautes utilitaristes et les hyper-connectés), 28 % de la population française des plus de 18 ans appartenaient aux deux premières catégories, et n'avaient pas (ou très faiblement) recours à Internet³⁹.

12- La vulnérabilité technologique a pour la première fois été appréhendée sous l'angle des connaissances et des compétences (« *social access* ») par Rob Kling, en 1998⁴⁰. Il invitait alors à investir la question des « démunis informationnels »⁴¹. Plus de vingt ans plus tard, cette notion raisonne tristement avec une actualité alimentée par les théories du complot, la manipulation des opinions, ou les « *fake news* » qui minent nos démocraties au point d'en interroger le spectre qu'elle recouvre. Toutefois, l'objet de cette étude entend plus modestement se concentrer sur les publics les plus vulnérables pour lesquels l'absence de compétences numériques – autrement dénommé « illectronisme » entravent l'inclusion

³⁸ Cité par CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ACCÈS AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), novembre 2017, p. 10.

³⁹ Une enquête de Capacity citée par BAENA A. et RACHIQ C., *Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique*, France stratégie, juillet 2018, p. 12.

⁴⁰ R. KLING, "Social informatics in information science: An introduction", *JASIST*, Volume 49, Issue 12, Special Issue: Social Informatics, December 1998.

⁴¹ P. BROTCORNE et al., *Diversité et vulnérabilité dans les usages des TIC. La fracture numérique au second degré*, Gent, *Académia Press*, Série Société et Avenir, 2010, p. 42.

sociale. Selon les chiffres de l'INSEE, cette catégorie représentait 17 % de la population française en 2019 ; cette même enquête indique que 38 % des personnes de 15 ans ou plus manquent d'au moins une compétence numérique de base, et que 2 % sont dépourvus de toute compétence⁴². La France n'est pas isolée dans ces constats : ces niveaux de compétences numériques sont semblables à la moyenne européenne⁴³.

Encadré A2. Vulnérabilités technologiques I

I- Témoignages recueillis au sein de la cellule Flash Emploi, le 19 janvier 2021

Au sein de la Fondation de Nice, l'action « **Flash Emploi** » a pour objectif « la mise en œuvre d'un suivi dynamique, rapidement après l'entrée, voire en amont de l'entrée dans le dispositif RSA. Cet accompagnement vise la sortie rapide du dispositif du RSA, notamment par le retour à l'emploi ».

- **RAMZY, 34 ans, en recherche d'emploi**

Une large partie de l'entretien est consacrée au **dépôt d'une candidature spontanée**. La conseillère lui demande à cette fin d'accéder à la plateforme Pôle Emploi : Ramzi a oublié son identifiant ; elle suggère alors l'envoi d'un email, dont Ramzi ne se souvient pas davantage. Elle propose alors d'appeler la sœur du bénéficiaire qui l'accompagne dans ses démarches, mais le smartphone de ce dernier est éteint : la batterie est dysfonctionnelle et il n'a pu la changer à ce jour. La conseillère propose alors de mettre à jour le matériel utile – les « outils », de les imprimer, afin que Ramzi puisse transférer sa demande par voie postale.

J'interroge alors l'intéressé sur ses usages ; il m'indique ne consulter ni la plateforme pôle emploi, ni son adresse email : « Je ne comprends pas ».

La conseillère l'invite néanmoins à se procurer en urgence un téléphone pour recevoir une réponse. Pour conclure l'entretien, et après avoir imprimé les outils nécessaires aux démarches, elle transmet

⁴² S. LAGLEYES & A. ROLLAND, [*Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base*](#), Insee première, n°1780, octobre 2019.

⁴³ *Ibidem*.

enfin une liste complète des maisons de retraite au bénéficiaire qui ne peut, seul, identifier les établissements où il est susceptible de candidater. Cela rappelle une nouvelle fois la centralité du numérique dans la recherche d'emploi qui dépend non seulement des applications, mais plus prosaïquement de l'information disponible en ligne.

- **MERYEM, 31 ans, en recherche de formation et d'emploi**

La conseillère interroge la bénéficiaire quant à l'état d'avancement de ses démarches. Cette dernière ne dispose **pas d'ordinateur à domicile**, uniquement d'un smartphone.

Elle ne connaît pas son identifiant Pôle emploi et admet ne pas y consulter les offres : « Je n'aime pas. Ils ne vont pas me répondre ». Son discours reflète la froideur du dispositif sur lequel elle ne se repère pas, son défaut de compréhension du site (que sa conseillère lui a pourtant expliqué), mais aussi un manque de confiance dans l'outil. La conseillère l'interroge encore sur sa consultation du site Indeed où elle l'a aidé à créer un compte. Les réponses sont identiques.

La conseillère lui rappelle alors l'importance de ces deux plateformes, et la double nécessité de les consulter toutes deux une fois par semaine et d'envoyer sa candidature directement depuis ces sites.

Ce nouvel épisode conforte l'idée de **conditionnalité numérique du marché de l'emploi** que la conseillère me confirme en faisant état des agences d'intérim entièrement digitalisées (offres, feuilles de paie, etc.).

- **Monsieur X, 46 ans, en reconversion professionnelle**

Après 20 ans dans le bâtiment des suites de problèmes de santé, Monsieur X est en réinsertion professionnelle. Il indique s'être inscrit sur Pôle Emploi et maîtriser les outils. L'entretien révèle pourtant que tel n'est pas le cas. La conseillère réalise avec lui son CV et l'envoie, depuis sa propre adresse email, à un organisme de formation. Elle indique au bénéficiaire que les informations relatives à celle-ci sont disponibles en ligne.

Cet entretien reflète à nouveau la conditionnalité numérique, mais aussi une autre dimension du problème : **la gêne, la peur de demander** (ressortie également dans les précédents suivis) et le **refus de reconnaître le manque de compétence numérique**. La situation conduit aussi à de **l'autocensure, la difficulté à solliciter l'aide et l'isolement des personnes**.

- **YVAN, travailleur social à la cellule Flash Emploi**

Le quatrième entretien est un échange avec Yvan, lui-même conseiller, qui nous fait part de sa vision de la réinsertion professionnelle.

Il distingue plusieurs catégories de publics :

- Les **publics « autonomes »** qui repèrent les offres depuis LinkedIn, Viadeo et les réseaux sociaux. Ces derniers auraient peu recours, selon lui, aux outils « classiques » de type pôle emploi.
- Les **publics « peu autonomes »** pour lesquels le matériel, la connexion ou la culture numérique font défaut.

Lorsque le bénéficiaire n'a pas d'ordinateur, une des options désignées est de se rendre à la cellule locale de Pôle emploi qui met à disposition des ordinateurs connectés à raison d'1h/semaine pour l'ensemble de ces démarches administratives. Cela s'avère extrêmement limité, au regard, notamment, de la lourdeur des démarches. Yvan souligne notamment la **difficulté de pouvoir suivre le marché du travail et être réactif alors que les connexions ne sont pas quotidiennes**. Le problème engendre manifestement un **problème de temporalité** qui renforce l'exclusion des publics. Comment répondre rapidement à un employeur sans accès à son compte ? Bien souvent l'opportunité est perdue, et la personne « se décourage et perd confiance en elle ». De plus, le système Pôle emploi entraînerait « la guerre dans les queues » et une forte compétition entre les publics stressés.

La fondation de Nice offre également un accès. Encore faut-il être informée de l'offre, peu médiatisée de manière générale. Enfin, Yvan m'explique que les lieux gratuits sont rares, a fortiori pour les personnes âgées de plus de 30 ans."

Yvan insiste sur le fait que les compétences numériques conditionnent de plus en plus l'accès à l'emploi et même aux formations. Il rapporte l'exemple d'un bénéficiaire du RSA qui souhaite suivre une formation comme agent d'entretien. Les places étant limitées, l'accès à cette formation était conditionné par la réussite d'un « **test de positionnement informatique** ». Compétences qui ne seront pourtant ni exploitées au cours de la formation ni au cours de l'exercice de l'emploi d'agent d'entretien. « Ces prérequis numériques ne font que rajouter un obstacle sur le chemin embûché de ces personnes qui ne souhaitent pourtant qu'une chose : retrouver un emploi ».

Encadré A3. Vulnérabilités technologiques

II- Témoignages recueillis au sein du Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) de la Fondation de Nice, le 16 février 2021

Le CSAPA fait partie du domaine d'activités santé/addictions de la Fondation de Nice. Son action s'inscrit dans la réponse aux situations de précarité et d'exclusion. Elle met en œuvre des dispositifs publics et des initiatives d'interventions, selon ses valeurs de dignité, de respect, de solidarité, de droits et devoirs du citoyen.

- **RENÉ, 56 ans, en recherche d'emploi**

René vit seul, et recherche un emploi. Il nous indique avoir passé plusieurs années « dans les affaires » et avoir eu sa propre entreprise. Le travailleur social qui le suit depuis plusieurs années qualifie René de « débrouillard ». Équipé d'un smartphone et d'un ordinateur, il a accès aux outils numériques et à internet.

Les difficultés qu'il rencontre tiennent à la complexité des procédures. Il nous indique se reposer principalement sur Stéphanie, son assistante sociale, pour réaliser ses démarches. Même s'il indique savoir utiliser les outils informatiques – notamment pour les démarches de création d'entreprise – il considère le **processus laborieux** et exprime une **certaine crainte** vis-à-vis du numérique (surveillance, perte des documents et des emails, etc.). En ce sens, il nous fait part de ses actions

auprès des administrations pour toujours recevoir ses documents par voie postale. Mais aussi de ses « ruses » pour pouvoir réaliser ses démarches directement auprès d'un agent physique.

René fait part d'un sentiment de défiance à l'endroit de **l'administration**. Un sentiment récurrent pour ces publics comme l'explique Guillaume Ozenda, travailleur social au sein de cette cellule : « certaines personnes craignent le fichage administratif en raison de démêlés avec la justice, d'autres, quant à elles, souffrent de pathologies mentales telles que la « paranoïa » aggravant ce sentiment de méfiance ».

Ici encore, on observe une reproduction des schémas de la science administrative dans la sphère numérique : **la défiance envers l'administration se décline en défiance vers l'outil**. Celle-ci est d'autant plus grande qu'il y a une absence de maîtrise, voire de compréhension. Plusieurs échanges font état du caractère nébuleux ou « irréel » d'une procédure dématérialisée.

13- La question de la compétence appelle une approche granulaire : **les capacités négatives peuvent désigner différentes réalités, plus ou moins surmontables**. Parmi les publics en difficulté, l'association Emmaüs Connect distingue ainsi trois catégories d'individus : ceux qui « pour des raisons psychologiques, psychiatriques, intellectuelles ne pourront pas être autonomes et capables d'acquérir des compétences numériques » ; ceux qui « sont en difficulté pour faire des démarches, mais pourront acquérir des compétences », et sont en autonomie partielle ; ceux qui, enfin, « ont des compétences numériques de base, mais peuvent acquérir, pour peu qu'elles soient aidées au démarrage et partiellement formées, des compétences avancées »⁴⁴. Les travailleurs sociaux rencontrés ont tous insisté sur la nécessité d'accompagner les personnes technologiquement vulnérables vers l'autonomisation, tout en admettant les obstacles rencontrés. La catégorisation précédente rappelle **la nécessité de prendre en considération le niveau d'autonomie numérique** – et de la capacité

⁴⁴ CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ACCES AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), op. cit., pp. 10-11.

d'autonomisation numérique des sujets – **pour établir des politiques publiques adaptées**. En 2018, la mission société numérique proposait d'ailleurs, ~~en réponse~~, d'établir trois niveaux d'accompagnement numérique.

Encadré B1. Établir des niveaux d'accompagnement numérique

D'après la Mission Société Numérique, pour le Secrétariat d'État au Numérique, il convient de distinguer trois niveaux d'accompagnement :

a. Les urgences numériques :

La personne a besoin d'une réponse, d'une assistance efficace et rapide. Apprendre n'est pas son objet premier, pas plus que l'autonomie. L'enjeu est de ne pas perdre un droit ou une allocation, de ne pas encourir une pénalité. Il s'agit de faire, dans l'immédiateté souvent à la place du bénéficiaire, et de manière sécurisée. Les "urgences numériques", corollaire des précarités numériques, correspondent à une demande effective des citoyens. Pour autant ceux-ci n'identifient pas les professionnels de la médiation numérique qui sont d'ailleurs peu à proposer une offre de service spécifique. Elles ne débouchent que rarement sur l'autonomie, mais permettent d'enclencher une démarche d'inclusion numérique.

b. L'inclusion numérique :

La mise en autonomie progressive est ici visée, soit par l'accompagnement, soit par l'identification d'un aidant de proximité récurrent. L'inclusion numérique ne constitue pas une demande formulée par les citoyens. Il s'agit d'un besoin, parfois d'une attente, mais qui n'est pas formulée comme tel par les bénéficiaires potentiels. Ce besoin demande anticipation, capacité de formalisation de celui-ci et s'inscrit dans une durée courte à moyenne. Elle permet d'aller vers l'autonomie numérique.

c. La montée en compétence numérique :

Il s'agit d'augmenter le pouvoir d'agir, de permettre à chaque citoyen de comprendre et d'entreprendre dans la société numérique. L'appropriation numérique est la condition de

l'autonomie et de l'émancipation numérique. C'est un parcours long. Mais qui produit une autonomie durable et permet le repositionnement permanent du bénéficiaire, quel que soit le contexte (emploi, parentalité, relations sociales) et l'évolution des outils et des usages.

Source : MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations](#), novembre 2017 - mai 2018, p.13

14- La mise en œuvre de ces politiques suppose aussi que l'on investisse, de manière connexe, la question de l'évaluation des compétences, du « diagnostic » de la vulnérabilité technologique. Sujet délicat et parfois stigmatisant, il résulte le plus souvent de « questions orales et autres discussions informelles » sans support précis⁴⁵, ou de l'auto-évaluation des personnes concernées⁴⁶. Or, celles-ci peinent parfois à expliquer leur difficulté ou se positionnent parfois dans une posture de déni.

La Cour des comptes appelait ainsi au renforcement de la phase de diagnostic, tel que prévu dans le cadre de la nouvelle convention tripartite (2019-2022)⁴⁷. Plusieurs initiatives intéressantes peuvent être mentionnées à ce titre. Certaines Caisses d'allocations familiales (Caf) ont recours à l'outil « [les Bons Clics](#) », plateforme développée pour lutter contre la « fracture numérique », ou développent outils de diagnostic en interne (souvent sous la forme de questionnaires)⁴⁸. Mentionnons également les outils « [Pix](#) », structure initiée par l'État en 2016, à but non lucratif, constituée en Groupement d'intérêt public ayant pour mission d'accompagner l'élévation du niveau général de compétences numériques. Ces outils ont été développés pour « évaluer, développer et certifier ses compétences numériques ». En tout état de cause, les acteurs de terrain rappellent à juste titre que ces outils doivent être

⁴⁵ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations](#), *op. cit.*, p. 26.

⁴⁶ COUR DES COMPTES, [Rapport public annuel 2020, Tome II, Le numérique au service de la transformation de l'action publique](#), février 2020, p. 101.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations](#), *op cit*, p. 26.

« contextualisés » afin de répondre aux spécificités de chaque individu⁴⁹ (recommandation n°1).

b. La vulnérabilité technologique, catalyseur des inégalités sociales

15-. La vulnérabilité technologique, dans toutes ses dimensions, est très souvent, sinon corrélée, **doublée de vulnérabilités économique et/ou sociale déjà existantes.**

15a-. Sans surprise, au regard des expériences communes largement partagée et médiatisée, **l'âge serait l'une des premières variables discriminantes** : « plus l'individu est âgé, moins il utilise Internet et moins il maîtrise les fonctionnalités liées »⁵⁰. Pour autant, il convient de se garder de conclusions hâtives : une enquête conduite par les Missions locales de Grenoble et Lille rapporte que **les jeunes publics reçus éprouvent également des difficultés**. Ces constats rejoignent les témoignages recueillis : l'hyper connectivité observée (sur les réseaux sociaux, plateformes de musique et de jeu) ne traduit pas nécessairement une maîtrise des outils, et de surcroît la maîtrise des compétences nécessaires permettant d'accomplir les démarches administratives en ligne⁵¹.

15b-. Le problème de la formation demeure ainsi central, comme en témoigne la corrélation établie entre les difficultés rencontrées et le niveau de diplôme :

« les moins diplômés sont surreprésentés dans la catégorie des éloignés du numérique. Alors qu'ils forment 41 % de la population des Français de plus de 18 ans, ils comptent

⁴⁹ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations](#), op cit, p. 26.

⁵⁰ A. BAENA et C. RACHIQ, [Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique](#), France stratégie, juillet 2018, p. 14.

⁵¹ Cité par CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ACCÈS AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), op. cit., p. 11.

pour 84 % des non-internautes dont 50 % n'ont pas de diplôme (niveau collège ou élémentaire) et 34 % un niveau BEP ou CAP. Ils sont également surreprésentés parmi les internautes distants : 25 % n'ont pas de diplôme et 40 % sont diplômés d'un CAP ou BEP »⁵².

15c- Autre variable discriminante, qui recoupe les précédentes : la catégorie socio-professionnelle. Ici encore, les chiffres sont probants :

« [I]es retraités représentent ainsi 62 % des non-internautes. Les ouvriers sont légèrement surreprésentés : ils représentent 13 % des non-internautes et près de 16 % des internautes distants, comparé à 12 % dans la population des plus de 18 ans. Il en est de même pour les personnes sans activité professionnelle qui représentent 11 % des non-internautes et 16 % des internautes distants, mais seulement 10 % de la population des plus de 18 ans »⁵³.

L'ensemble de ces éléments converge en outre vers une précarité économique qui accompagne cette précarité sociale. Selon Emmaüs Connect, 40% des personnes fréquentant les services sociaux sont déconnectés en raison d'une situation de précarité⁵⁴.

15d- Dernier facteur rapporté dans les enquêtes, les situations de handicap, la maladie, et les freins psychologiques que soulèvent encore le numérique. Notons en ce sens que 26 % des Français renoncent à l'utilisation des services en ligne par peur de se tromper⁵⁵.

16- Il apparaît ainsi **que les vulnérabilités se superposent**, ce qui a **pour conséquences directes de renforcer les situations de discrimination et d'exclusion**. La non-maîtrise des

⁵² A. BAENA et C. RACHIQ, [Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique](#), *op cit.*, p. 11.

⁵³ *Ibidem*, p.15.

⁵⁴ CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ACCES AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), *op. cit.*, p. 10.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 13.

outils participe et aggrave le non-recours aux droits. Bien que difficile à quantifier, son augmentation tendancielle est dénoncée avec insistance par les associations, et a fait l'objet de deux rapports successifs en 2016 de la part de l'Assemblée nationale⁵⁶ et du Défenseur des droits⁵⁷. L'abandon des procédures est notamment dénoncé par ce dernier⁵⁸. Plus largement, les travaux et notre étude ont mis en lumière le fait que le numérique constituait aujourd'hui un outil et une compétence élémentaires pour accéder à un travail et plus largement vivre dans la société. Il en résulte une conditionnalité numérique insurmontable pour certains. **Le formidable outil que demeure le numérique n'est pas orienté ni conçu dans une démarche suffisamment intégrative, si bien qu'il contribue à renforcer les inégalités sociales existantes.**

L'accomplissement effectif des « virtualités numériques » suppose aussi que la vulnérabilité technologique soit reconnue, prise en compte et protégée. La prise en compte de celle-ci est d'autant plus essentielle que la conditionnalité numérique qu'elle engendre apparaît, à bien des égards, illégale.

2. Illégalité de la conditionnalité numérique

17- La conditionnalité numérique engendre une rupture sociale, économique et parfois territoriale qui apparaît contraire aux lois du service public **(a)**. Bien que l'illégalité de l'obligation de dématérialisation ne soit pas consacrée, on décèle dans la jurisprudence administrative l'amorce d'une construction jurisprudentielle **(b)**.

⁵⁶ [*Rapport de l'Assemblée nationale n°4158 sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*](#), 26 octobre 2016, 368 p.

⁵⁷ DÉFENSEUR DES DROITS, [*Enquête sur l'accès aux droits, Volume 2, Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours*](#), 2016.

⁵⁸ Les administrations concernées par ces abandons sont la justice (36%), le trésor public (14%) et le régime de Sécurité sociale des indépendants (13%).

a. L'atteinte aux lois du service public

18- Traditionnellement, les lois du service public consistent dans les principes **d'égalité**, de **continuité** et de **mutabilité**. Ceux-ci s'imposent à l'ensemble des services publics) ; ils s'appliquent indépendamment des modalités de mise en œuvre du service public, que celui-ci soit – ou non – dématérialisé⁵⁹. La dématérialisation progressive des démarches administratives entreprise par l'État et formalisée dans le cadre du programme Action Publique 2022 (AP2022)⁶⁰, traduit la mise en œuvre du principe de **mutabilité** du service public⁶¹. Juridiquement, il constitue un corollaire du principe de continuité et confère le droit au gestionnaire d'un service public d'adapter sa mise en œuvre face aux évolutions, sociales et technologiques, susceptibles d'affecter les besoins d'intérêt général⁶². Le principe revêt également une seconde dimension, orientée vers l'utilisateur : il garantit l'évolution du service public en fonction de ses propres besoins⁶³. Cette conception a constitué l'un des moteurs du développement des téléservices, supposés simplifier les échanges avec l'utilisateur⁶⁴.

19- La promesse a été partiellement réalisée : la dématérialisation a, de fait, facilité l'accès et la qualité des services pour une part des usagers⁶⁵ (simplification des démarches, meilleure information, possibilité d'effectuer des démarches directement depuis son domicile, etc.).

⁵⁹ G. Koubi, « Service public dans l'espace numérique », *JCP A*, 2014, p. 2184.

⁶⁰ Lequel vise la dématérialisation de 100 % de procédures à l'horizon 2022, [Lancement d'Action Publique 2022](#), Dossier de presse, 13 octobre 2017, p. 10.

⁶¹ Voy. en ce sens R. VALL, Rapport d'information n°711 sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, 2020, p. 47. « *La numérisation de l'administration apparaît ainsi comme le corollaire contemporain des principes d'adaptabilité et de mutabilité des services publics, selon lesquels le service public ne saurait rester immobile face aux évolutions, notamment techniques, de la société. Théoriquement, l'adaptabilité du service public est alors guidée par un seul impératif : l'amélioration du service rendu aux usagers.* »

⁶² V. DONNIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA*, 2006, p. 1219.

⁶³ J.-P. MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA*, 2001, p. 589. Ce principe suggère également qu'il n'existe pas de droit au maintien d'un service public. Voy en ce sens. CE, 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen.

⁶⁴ CRPA, art. L112-9.

⁶⁵ DEFENSEUR DES DROITS, [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#), *op. cit.*, p.12.

Toutefois, le bilan est inégal en fonction des publics, et **les difficultés identifiées pour les plus vulnérables** – ou les défaillances techniques de l'administration – **tendent à constituer une atteinte aux principes d'égalité et de continuité du service public.**

20- En matière de service public, **le principe d'égalité** revêt une double acception : il vise à en garantir l'égal accès et le traitement égal des usagers. Ce principe à valeur constitutionnelle **s'accommode difficilement de la conditionnalité numérique évoquée.** En effet, celle-ci crée une rupture entre les usagers capables d'assurer l'« obligation de connectivité »⁶⁶ et ceux qui ne le peuvent pas.

21- Les vulnérables technologiques se trouvent en situation d'exclusion et privés d'un accès effectif à certains services publics. Tel est notamment le cas pour les personnes bénéficiaires du RSA, tributaires de déclarations (trimestrielle et annuelle) uniquement réalisables en ligne sur la plateforme de la Caisse d'allocation familiale (Caf).

22- Il importe de souligner que le phénomène ici visé est bien celui de la dématérialisation qu'accompagne la fermeture des guichets. La substitution des numéros d'appel est partie intégrante de ce phénomène, et soulève également le problème d'une rupture d'égalité. En effet, le « coût » de l'appel ne peut être assumé de manière égalitaire par l'ensemble des publics. Les plus précaires disposent, pour la plupart, de forfait prépayé qui grève considérablement leur budget.

Encadré B2. Vers la fin des numéros surtaxés ? : Les avancées opérées par la loi ESSOC

L'article 28 de la loi n°2078-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance – dite loi ESSOC – impose, depuis le 1^{er} janvier 2021, à l'ensemble des administrations de ne plus

⁶⁶ P. MAZET, « [Vers l'État plateforme : La dématérialisation de la relation administrative](#) », *La vie des idées*, avril 2019.

recourir à un numéro de téléphone surtaxé dans le cadre de leurs relations avec les usagers. Le coût d'appel est désormais fixé sur le prix d'un appel local. Une évolution bienvenue au regard des conséquences que pouvaient avoir ces pratiques sur l'accès au service public des personnes les plus vulnérables.

À titre d'exemple, depuis 2015 le coût d'un appel à la Caf était fixé à 0,06€/min + prix d'un appel local. Une situation qui était loin d'être satisfaisante au regard des difficultés financières éprouvées par certains usagers.

Encadré A4. Conditionnalité numérique

I- Témoignages recueillis au sein du Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) de la Fondation de Nice, le 16 février 2021

- **GUILLAUME, éducateur spécialisé au sein du CSAPA**

Monsieur Guillaume Ozenda nous fait premièrement part des difficultés rencontrées par le service pour assurer l'accompagnement des personnes dans l'accès à leurs droits. Les publics suivis par le service sont parmi les plus précaires ; ils ne bénéficient généralement pas d'emploi, de logement, de revenu et une grande partie d'entre eux sont suivis en raison de leur addiction à des produits psychotropes.

L'instabilité qui caractérise le mode de vie des personnes constitue le premier frein pour leur accès aux droits. Or, la digitalisation des procédures administratives institue la « stabilité » comme une condition *sine qua non* d'accès aux droits. Si une adresse fixe est légalement indispensable, il est désormais primordial de bénéficier, en outre, d'un numéro de téléphone de référence, d'une adresse électronique, d'un gestionnaire de mots de passe et d'un accès à internet constant pour la réalisation des démarches en ligne. D'après Guillaume Ozenda, ces exigences **méconnaissent la réalité des vies des bénéficiaires**. En effet, ces derniers multiplient les numéros de téléphone, les

adresses électroniques, perdent leurs mots de passe, et ne bénéficient pas toujours d'un accès pérenne à internet [...].

Par exemple, lorsqu'un bénéficiaire perd son mot de passe – ce qui arrive fréquemment – il est nécessaire de faire une demande de code provisoire. Or, ce code est envoyé uniquement *via* courrier postal, ce qui entraîne un allongement considérable des démarches. Cela d'autant plus que certains bénéficiaires sont sans domicile fixe, ce qui complexifie nettement l'accès des bénéficiaires à leurs droits sociaux ; en particulier dans le cas où la perte du mot de passe intervient au moment de la déclaration annuelle ou trimestrielle auprès de la Caf. Dans une telle hypothèse, le risque de rupture des droits est important et avéré.

23- Élevé au rang de principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel en 1979⁶⁷, le **principe de continuité** implique de son côté que le service public, en tant qu'activité d'intérêt général, ne souffre d'aucune interruption (excepté pour le respect des horaires normaux de fermeture, par exemple). Souvent envisagé dans son aspect temporel, il comprend aussi une dimension territoriale.

24- La dématérialisation constitue aussi, à certains égards, **une garantie supplémentaire de la continuité du service public**. Elle permet en effet de réaliser des démarches en tout lieu et à toute heure à partir d'un ordinateur ou d'un *smartphone* connecté à internet.

25- Toutefois, et en contrepartie, elle emporte une complexification technique des démarches administratives et une dépendance technologique, susceptibles de créer de nouvelles ruptures.

La **dématérialisation prive** ainsi, *de facto*, **les résidents des zones blanches d'accès aux services publics** et ceux dont l'accès est réduit en raison d'un débit trop faible ne permettant

⁶⁷ Cons. Const, 25 juillet 1979, n°79-105-DC.

pas de réaliser des démarches en ligne⁶⁸. Le principe de continuité du service public souffre également des dysfonctionnements techniques des interfaces numériques. Lorsque des démarches ne peuvent être réalisées que par voie dématérialisée, **une défaillance des plateformes entraîne l'impossibilité immédiate d'accéder aux services publics** pour l'ensemble des usagers. Ces défaillances ne constituent pas un épiphénomène, et sont régulièrement dénoncées, tant par les associations⁶⁹ que par les acteurs institutionnels⁷⁰. Comme le relève le Défenseur des droits dans une décision du 10 juillet 2020, cette situation est particulièrement préjudiciable pour les ressortissants étrangers, dont le risque majeur est de perdre le bénéfice de leurs droits :

« Le principal problème rencontré par ces personnes est lié à la prise de rendez-vous en ligne à laquelle un nombre croissant de préfets ont décidé de subordonner certaines démarches en matière de séjour des étrangers. Lorsqu'en raison de la saturation des plages horaires ouvertes à la réservation il n'est plus possible de prendre de rendez-vous, les intéressés se trouvent dans l'impossibilité d'accomplir les démarches nécessaires au dépôt d'une première demande ou d'une demande de renouvellement de leur titre de séjour et ils demeurent ainsi dans une situation précaire, voire irrégulière »⁷¹.

La conditionnalité numérique apparaît donc comme un facteur essentiel d'accomplissement du service public : l'effectivité du principe de continuité est suspendue à la technologie, que les défaillances mettent en défaut.

Encadré A5. Conditionnalité numérique

II - Témoignages recueillis au sein du Service Migrants de la Fondation de Nice, le 2 février 2021

⁶⁸ DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics*, op. cit., p. 16.

⁶⁹ LA CIMADE, *A guichets fermés*, 2016. Voy. également A. SFEZ, « *À guichets fermés* », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 26 février 2021.

⁷⁰ DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics*, op. cit.

⁷¹ [Décision du Défenseur des droits n°2020-142, 10 juillet 2020.](#)

- **Monsieur K, réfugié.**

L'entretien s'est déroulé aux côtés de **Monsieur K** qui a obtenu une réponse favorable à sa demande pour obtenir le statut de réfugié. À la suite de cette réponse, il a obtenu un récépissé valable 6 mois le temps de recevoir son titre de séjour officiel. Son récépissé expirant prochainement, il a voulu prendre un rendez-vous à la préfecture pour le renouveler, n'ayant toujours pas reçu son titre de séjour. Il n'avait aucun retour de la préfecture, malgré plusieurs sollicitations pour prendre un rendez-vous. Face à l'urgence de sa situation, la personne en charge de son accompagnement au sein du service a dû faire appel aux « cadres » de la Fondation de Nice, lesquels ont dû user de leurs contacts propres pour obtenir un rendez-vous à la Préfecture pour **Monsieur K**. Sans cette aide de réseau, **Monsieur K** aurait probablement été en situation irrégulière le temps de recevoir son nouveau titre de séjour.

b. Illégalité de l'obligation de dématérialisation : les jalons jurisprudentiels

26- Les difficultés résultant de la dématérialisation des démarches administratives ont conduit usagers et associations de défense des droits à **contester la légalité de cette nouvelle modalité d'accès au service public**. Le juge administratif a notamment été saisi de recours relatifs à la mise en œuvre des services préfectoraux.

27- Dans un arrêt du 27 novembre 2019⁷², le Conseil d'État a franchi une première étape en remettant en cause l'obligation de saisine des services préfectoraux par voie électronique. Selon les requérants, le décret du 27 mai 2016⁷³ imposait illégalement la saisine de

⁷² [CE, 27 novembre 2019, n°422516](#).

⁷³ [Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique](#), aux termes duquel « les services de l'État et les établissements publics à caractère administratif de l'État sont autorisés [...], à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique [...] » (article 1^{er}).

l'administration par voie dématérialisée. Pour le Conseil d'État, le décret autorisait, sans contraindre, la saisine par voie électronique, ce qui justifia le rejet du recours. Le juge administratif relevait toutefois que « *si les organisations requérantes font état des difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures, ces difficultés ne trouvent pas leur origine dans le décret litigieux, mais dans les décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous* » (considérant n°4).

28- Le tribunal administratif de Rouen franchit une étape supplémentaire en février 2021⁷⁴, jugeant illégal un arrêté préfectoral du 6 mars 2020 imposant le dépôt des demandes de certaines catégories de titres de séjour par voie dématérialisée. Comme le relève le juge administratif, si l'administration peut offrir la possibilité aux usagers de réaliser des démarches en ligne – conformément aux articles L. 112-8 et L.112-9 du CRPA – l'ensemble « *des démarches en matière de demandes de titres de séjour sont exclues du champ d'application de la mise en œuvre des téléservices* ». Ce type d'initiative fut pourtant largement mis en œuvre par les préfectures dans le cadre de la pandémie.

29- Ces décisions posent **les premiers jalons d'une interdiction de principe de la dématérialisation comme unique moyen d'accès au service public**. Pour autant, **en l'absence de reconnaissance légale d'une obligation de maintien d'une pluralité des modalités d'accès**, ces décisions ne constituent qu'un **faible rempart** pour remédier aux inégalités engendrées par la dématérialisation (**recommandation n°2**). Le rempart est d'autant plus fragile que la protection de la vulnérabilité technologique apparaît encore insuffisante.

⁷⁴ [TA Rouen, 18 février 2021, N° 2001687](#).

B. L'insuffisante protection contre les vulnérabilités technologiques

30- La protection juridique des vulnérabilités numériques se révèle encore relativement embryonnaire. Principalement défendue sur le terrain du contentieux administratif relatif à l'allongement des délais de traitement des demandes (1), elle requiert une véritable réflexion sur la fondamentalisation des droits numériques (2).

1. La contestation récurrente des délais d'instruction des demandes de titres de séjour

31- La contestation de la dématérialisation des procédures se manifeste aujourd'hui sur le terrain contentieux, au travers de la mise en cause des délais d'instruction de certaines demandes, délais considérablement allongés en raison des « files d'attente virtuelles » (a). La jurisprudence n'a apporté qu'une réponse partielle aux difficultés engendrées par cette situation (b).

a. La dématérialisation facteur d'allongement des délais d'instruction des demandes

32- Pour de nombreux usagers du service public, **la dématérialisation des démarches administratives s'est traduite par un allongement subséquent du délai d'instruction de leurs demandes**. Ce phénomène a été particulièrement manifeste à la suite de la mise en place du plan « préfecture nouvelle génération » (PPNG) en 2017⁷⁵. Ce plan prévoyait, au titre de ses

⁷⁵ H. BOUILLON, « Premier bilan pour les préfectures nouvelle génération », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 15, 15 Avril 2019, 2101.

principaux objectifs, la modernisation des modalités de délivrance des titres (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, certificat d'immatriculation)⁷⁶, en recourant plus largement aux plateformes numériques. En pratique, la charge de l'instruction des demandes et de la délivrance des titres a été confiée à l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et aux centres d'expertises et de ressources de titres (CERT).

33- Ce nouveau dispositif devait permettre de fixer « à 15 jours le délai de référence dans lequel ces services estiment [...] pouvoir instruire les demandes et assurer la délivrance des différents titres »⁷⁷. Pourtant, des disparités notables ont été identifiées entre les départements « s'agissant par exemple de la carte nationale d'identité, les délais moyens recensés par le ministère de l'Intérieur allaient ainsi, au premier semestre 2018, de 8 mois en Île-de-France à 25,5 jours en Normandie, en passant par 14 jours en Nouvelle Aquitaine (la moyenne nationale s'établissant à 16,5 jours) »⁷⁸. **Ces dysfonctionnements en matière de délivrance de titres ont pu avoir des conséquences préjudiciables**, telles que l'impossibilité d'utiliser un véhicule personnel ou de justifier de l'obtention du permis de conduire.

34- Ces situations ont conduit les usagers lésés à saisir massivement le Défenseur des Droits. Celui-ci, dans une décision en date du 3 septembre 2018⁷⁹, fait état des nombreuses demandes dont il a été saisi entre septembre 2017 et mai 2018. D'après ses conclusions, les difficultés exprimées par les usagers résultaient essentiellement « de pannes informatiques, de délais excessifs de traitement des demandes, de défaut d'expertise, de difficultés à joindre les services de l'ANTS, à avoir accès aux points numériques ou à des interlocuteurs délivrant une solution inadaptée à l'utilisateur à la suite de l'adoption du PPNG »⁸⁰. Pour y remédier, le

⁷⁶ [Directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures 2016-2018](#), p. 5.

⁷⁷ J. GIRAUD, [Rapport AN n°1302](#), annexe n°3, 2018, p.17.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ DÉFENSEUR DES DROITS, [Décision-cadre 2018-226](#), 3 septembre 2018.

⁸⁰ *Ibidem*.

Défenseur des droits avait notamment proposé, dans sa décision précitée de 2018, la mise en œuvre « *[d']un système de surveillance des délais de traitement et la détection d'anomalies* » et le renforcement de « *l'expertise et la formation continue des agents chargés de procéder à l'instruction des demandes de titres de circulation, et notamment les situations complexes* ». Si la mise en œuvre du PPNG, critiquée par plusieurs rapports parlementaires⁸¹, s'est aujourd'hui considérablement améliorée concernant l'instruction et la délivrance de ces titres⁸², elle demeure problématique s'agissant des démarches relatives aux titres de séjour.

34a- Pour effectuer une demande de titre de séjour, les ressortissants étrangers doivent aujourd'hui nécessairement se rendre en préfecture, sur rendez-vous. Depuis 2012, une succession de circulaires⁸³ a conduit à **généraliser l'obligation de prise rendez-vous en ligne**. Bien que l'objectif initial fût d'améliorer l'accueil des étrangers au sein des préfectures, cette obligation exacerbe en pratique les difficultés que rencontraient déjà les ressortissants étrangers pour la réalisation de leurs démarches⁸⁴. En effet, les plateformes créées à cet effet sont **sujettes à de nombreux dysfonctionnements techniques** et sont régulièrement saturées. De nombreux demandeurs se voient confrontés au message « *Il n'existe plus de plage horaire libre pour votre demande de rendez-vous. Veuillez recommencer ultérieurement* » et ne bénéficient d'aucun recours immédiat.

34b- Cette situation est préjudiciable à plusieurs égards. Comme le rappelle Anthony Sfez, le délai d'obtention d'une date de rendez-vous *via* la plateforme numérique de la préfecture – qui ne devrait être qu'une formalité simple et rapide à réaliser – s'ajoute au délai d'instruction

⁸¹ Dénonçant parfois une « situation catastrophique », P.-Y. COLLOMBAT, [Avis du Sénat n°153](#), p.13.

⁸² Le délai moyen d'obtention d'un certificat d'immatriculation est de 7 jours ouvré : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F11475>

⁸³ Circulaire du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture. Voy. aussi Circulaire du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectif d'organisation.

⁸⁴ A. SFEZ, « A guichets fermés ». *op. cit.* vérifier le *op. cit.* car j'ai proposé la suppression d'une référence similaire

des demandes et aux éventuelles demandes de pièces complémentaires⁸⁵. Dans ces situations, **il n'est pas rare que les délais d'obtention d'une décision de la préfecture s'étendent sur plusieurs années**. Les personnes risquent alors d'être en situation irrégulière sur le territoire français, mais aussi de perdre le bénéfice de leurs droits sociaux, et ce, malgré de réelles tentatives pour prendre rendez-vous.

35- Les acteurs associatifs – dont *La Cimade* – dénoncent régulièrement, avec vigueur, ces dysfonctionnements⁸⁶. De même, la Défenseure des droits a rendu, depuis le début de l'année 2021, plus d'une dizaine de décisions relatives aux premières demandes de titre de séjour. Dans un récent avis du 28 avril 2021, elle déplore qu'en dépit de ses appels renouvelés, il demeure à « *ce jour [...] quasiment impossible d'accéder à certains guichets préfectoraux dans un délai raisonnable en vue d'effectuer des démarches relatives au droit au séjour* »⁸⁷.

Encadré A6. Rempart des délais

I - Témoignages recueillis au sein du Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) de la Fondation de Nice, le 12 avril 2021

- **Guillaume, éducateur spécialisé au sein du CSAPA.**

Guillaume Ozenda nous a fait part d'une expérience vécue avec une personne suivie par son service. La personne avait réussi à obtenir un rendez-vous à la préfecture *via* la plateforme numérique, dans le cadre d'une demande de titre de séjour. À la suite d'une décision de la préfecture, l'ensemble des rendez-vous pris en ligne a été annulé, à l'exception du rendez-vous pris par cette personne (certainement en raison d'une défaillance technique). Celle-ci s'est donc rendue à la préfecture, mais elle s'est vue refuser l'entrée. Il était par ailleurs impossible de contacter la préfecture pour

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ LA CIMADE, « A guichets fermés ». *op. cit.*

⁸⁷ DEFENSEURE DES DROITS, [Avis n°21-03 relatif aux moyens consacrés par les préfectures à l'instruction des demandes de titres de séjour](#), 28 avril 2021.

répondre à l'urgence de la situation, puisque l'adresse électronique fournie ne permettait pas d'obtenir de réponse immédiate.

36- Les problématiques liées à l'allongement des délais ne sont pas propres aux services préfectoraux. Pour les ressortissants étrangers, les démarches auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) s'avèrent particulièrement longues. L'OFPRA est la première instance en France à étudier la situation des ressortissants étrangers dans le cadre de leur demande de protection internationale (pour l'obtention du statut de réfugié ou la protection subsidiaire). Dans ce contexte, l'OFPRA conserve les documents originaux d'état civil de la personne et a la charge de les rééditer sous le format français pour permettre à la personne de poursuivre ses démarches, notamment auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de la préfecture et de la Caf. Or, l'édition de ces documents et leur transmission peuvent prendre jusqu'à un an. De plus, depuis le 16 mars 2020, l'accueil général de l'OFPRA est fermé et l'ensemble des demandes d'information et de documents doivent être adressées par courrier électronique ou réalisé en ligne *via* des formulaires dédiés. En pratique, il apparaît que ces dispositions transitoires entraînent un allongement considérable du délai de traitement des demandes et entravent l'accès aux droits sociaux des ressortissants étrangers.

Encadré A7. Rempart des délais

II - Témoignages recueillis au sein du Service Migrants de la Fondation de Nice, le 2 février 2021

- **MADAME X, réfugiée iranienne.**

L'entretien se déroule avec une réfugiée iranienne qui ne parle pas le français, mais maîtrise parfaitement l'anglais. Elle nous explique qu'au cours de ses démarches, elle n'a rencontré qu'un seul problème avec une unique administration : l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés

et apatrides). En effet, cela fait plus de 7 mois que l'OFPRA détient l'original de son permis de conduire et ne lui a toujours pas rendu, malgré ses nombreuses sollicitations. Et ce, alors même que le permis de conduire ne fait pas partie des documents à remettre obligatoirement à l'OFPRA.

Le problème étant que les réfugiés ont 1 an pour demander, auprès de la Préfecture, l'équivalence de leur permis de conduire issu de leur pays d'origine, en permis de conduire français. Passé ce délai, ils devront repasser entièrement l'examen. Auparavant, il était possible de se rendre directement en Préfecture pour réaliser cette équivalence, depuis la crise sanitaire : tout se fait en ligne.

37-. Enfin, **des dysfonctionnements techniques ont été rapportés pour les demandes d'allocations** réalisées auprès de la Caf. La Caf du Doubs a notamment fait l'objet de vives critiques à la suite de problèmes informatiques. Ceux-ci provenaient du dysfonctionnement du progiciel CRISTAL (Conception Relationnelle Intégrée du Système de Traitement des Allocations) destiné, entre autres choses, à instruire de manière automatique les demandes des bénéficiaires et le montant des aides dues. La spécificité du dispositif tient à son périmètre particulièrement large (prestations individuelles, gestion de l'allocation aux adultes handicapés « AAH » et de la prime d'activité, etc.). En l'espèce, les défaillances résultaient de la réforme des aides au logement, laquelle introduit, au 1er janvier 2021, de nouvelles modalités de calcul et d'attribution des aides. Celles-ci ont conduit à de nombreux indus injustifiés, ainsi qu'à une impossibilité pour les agents de traiter les demandes dans un délai raisonnable⁸⁸.

b. Des réponses jurisprudentielles limitées à l'allongement excessif des délais de prise de rendez-vous en préfecture

⁸⁸ « "C'est catastrophique": bugs, retards...depuis la réforme des APL, le cauchemar des allocataires et des agents de la Caf », *Franceinfo*, 7 mai 2021.

38- Les irrégularités observées ont conduit usagers et acteurs associatifs à saisir le juge administratif⁸⁹. Dans son arrêt du 10 juin 2020⁹⁰ et son avis du 1^{er} juillet 2020⁹¹, le Conseil d'État rappelle la possibilité d'introduire un double recours pour les ressortissants étrangers ne parvenant pas à prendre rendez-vous ou dont la date de rendez-vous leur semble trop éloignée : le référé mesures utiles (i) et le recours pour excès de pouvoir (ii).

**(i) Une possibilité de recours immédiat grâce au référé
mesures-utiles**

39- À l'occasion de l'arrêt rendu le 10 juin 2020, le Conseil d'État a ouvert la voie à l'exercice d'un référé mesures utiles dans l'hypothèse où les dysfonctionnements techniques conduisent au non-respect du délai raisonnable. En l'espèce, le requérant, ressortissant tunisien résidant en France depuis le 2 mai 2013, n'avait pu voir ses démarches aboutir et se voyait privé de titre de séjour. En dépit de multiples tentatives sur le site Internet du service des étrangers de la préfecture, il n'était parvenu à obtenir une date de rendez-vous. Le tribunal administratif de Montreuil, saisi alors d'un référé mesures utiles, rejeta d'abord sa requête dans une ordonnance du 11 octobre 2019.

40- Dans son arrêt du 10 juin 2020, rendu en appel, le Conseil d'État rappela à titre liminaire l'obligation faite aux préfectures de recevoir les ressortissants étrangers et d'instruire leur demande dans un délai raisonnable (considérant n°3). Il reconnaît ensuite la possibilité pour les ressortissants étrangers de saisir les juridictions administratives sur le fondement du référé

⁸⁹ Voy. notamment : TA Montreuil, 11 octobre 2019, n°1910179 et [TA Montreuil, 20 janvier 2021, n°2013897](#).

⁹⁰ CE, 10 juin 2020, [n°435594](#).

⁹¹ CE, 1^{er} juillet 2020, avis [n°436288](#).

mesures utiles (article L. 521-3 du Code de justice administrative⁹²) afin « *d'enjoindre au préfet de [leur] communiquer, dans un délai qu'il fixe, une date de rendez-vous* » (considérant n°4).

41-. Cette possibilité est toutefois conditionnée. D'une part, le requérant doit veiller au **respect des conditions cumulatives du référé mesures utiles**, à savoir : démontrer l'existence d'une situation urgente ainsi que de l'utilité de sa demande et établir qu'elle ne fait obstacle à aucune décision administrative⁹³. D'autre part, le ressortissant étranger doit démontrer que : « *le rendez-vous ne peut être obtenu qu'en se connectant au site internet de la préfecture* » et « *établir qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine* » (considérant n°4). Or, on peut s'interroger sur le nombre précis de tentatives pour prendre rendez-vous que le requérant devait effectuer et sur le nombre de semaines sur lesquelles ces tentatives doivent s'étaler⁹⁴. Si l'appréciation est laissée aux juges du fond, il semblerait que ces tentatives doivent s'étendre sur une période allant d'un à trois mois⁹⁵. Pour justifier de ces tentatives, le requérant peut produire devant les tribunaux des captures d'écran du site de la préfecture démontrant qu'aucun créneau n'était disponible, mais aussi des courriers postaux et électroniques. La récente décision du Conseil d'État en date du 21 avril 2021⁹⁶ confirme ces analyses, puisque dans cette affaire – factuellement similaire – le requérant justifiait

« d'une part, de cent-quarante-neuf captures d'écran, datées précisément par un système informatique, attestant de son incapacité à obtenir un rendez-vous en ligne sur le site de la préfecture entre les 10 juin et 11 juillet 2020, puis entre les 28 août et 11 septembre 2020 et enfin entre le 22 septembre et le 1er octobre 2020, d'autre part, de

⁹² CJA, art. L. 521-3 : « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. »

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ T. BIGOT, « [Les préfectures tenues d'enregistrer les demandes de titre de séjour dans un délai raisonnable](#) », *Dalloz Actualité*, 24 juin 2020. Voy. aussi A. SFEZ, « A guichets fermés ». *op. cit.*

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ [CE, 21 avril 2021, n°448178](#).

soixante-dix-neuf copies d'écran supplémentaires datées du 29 novembre au 16 décembre 2020 ».

En outre, il ressort des conclusions du Conseil d'État que les captures d'écrans produites par le requérant pour justifier de ces tentatives ne doivent pas nécessairement être nominatives. Autrement dit, la présentation de copies d'écran anonymes suffit, dans certaines situations, à établir la preuve des tentatives. Comme le précisent les juges :

« [...] il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que lorsqu'un étranger tente d'obtenir un rendez-vous sur le site de la préfecture de la Seine Saint-Denis en vue de déposer une demande de titre de séjour, la page indiquant qu'il n'existe plus de plage horaire disponible est toujours anonyme, dès lors qu'elle apparaît avant même que l'étranger ait été en mesure d'enregistrer ses données personnelles ».

42- Si le respect de ces conditions peut permettre – en théorie – au ressortissant d'obtenir une date de rendez-vous, cela ne suggère pas qu'il l'obtienne dans un délai satisfaisant au regard de sa situation. En effet, en vertu de cet arrêt il appartient au préfet de fixer, souverainement, une date de rendez-vous. Pour obtenir des aménagements, le requérant devra soit justifier auprès du juge des référés d'une situation particulière ; auquel cas le juge fixera « *le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu* » (considérant n°4), soit démontrer l'urgence de sa situation (qui n'est pas présumée par le juge) pour obtenir un rendez-vous dans les plus brefs délais.

(ii) L'hypothèse d'un recours pour excès de pouvoir (REP) limitée en pratique

43- L'arrêt précédemment commenté est à mettre en perspective avec la décision du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020, qui confère aux ressortissants étrangers une seconde voie de

recours. Dans cette dernière, le juge administratif précise les conditions dans lesquelles un ressortissant étranger peut contester, par le biais d'un recours pour excès de pouvoir (REP) une date de rendez-vous qui lui semble trop éloignée.

43a- En premier lieu, le Conseil d'État rappelle que :

« la convocation de l'étranger par l'autorité administrative à la préfecture afin qu'il y dépose sa demande de titre de séjour, qui n'a d'autre objet que de fixer la date à laquelle il sera, en principe, procédé à l'enregistrement de sa demande dans le cadre de la procédure devant conduire à une décision sur son droit au séjour, ne constitue pas une décision faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » (considérant n°6).

En d'autres termes, les intéressés devront effectuer un premier recours auprès de la préfecture afin d'avancer la date du rendez-vous. C'est alors en cas de réponse négative qu'une possibilité de recours devant le juge leur sera offerte.

43b- En second lieu, la Haute juridiction précise à nouveau que ce sera au juge d'imposer au préfet la fixation d'une nouvelle date de rendez-vous. De plus, lorsque l'urgence le justifiera, le délai dans lequel devra intervenir ce rendez-vous pourra être fixé par le juge.

En tout état de cause, la voie du recours pour excès de pouvoir semble la moins avantageuse pour les requérants. En effet, celle-ci suppose de faire naître une décision administrative, dont la durée d'édiction se grèvera au délai de la procédure contentieuse⁹⁷.

44- Les recours relatifs à la prise de rendez-vous sont décisifs pour la régularisation de la situation des personnes concernées. Pour autant, ils n'épuisent pas l'ensemble des problématiques inhérentes à la dématérialisation, notamment celle de l'absence

⁹⁷ A. SFEZ, « A guichets fermés ». *op. cit.*

d'alternative. À cet égard – et bien qu'elle concerne essentiellement les services préfectoraux –, la multiplication des recours devant les juridictions administratives est bienvenue⁹⁸, et devra être suivie de près. Une réflexion sur le terrain des droits fondamentaux du numérique apparaît en outre indispensable pour garantir une protection efficace de la vulnérabilité numérique.

⁹⁸ Voy. la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2019, le jugement TA de Rouen du 18 février 2021 et plus récemment le recours porté par La Cimade devant le TA de Lyon dont l'audience s'est tenu le 18 mai 2021 : [« Dématérialisation des services de la préfecture à Lyon : la Cimade appuyée par l'ordre des avocats », LyonMag.com](#), 10 mai 2021.

2. Pour la reconnaissance d'un droit fondamental d'accès au numérique

45-. L'institution d'une République numérique⁹⁹ et la transformation numérique des services publics qu'elle impose font de l'accès à Internet un service incontournable, « vital »¹⁰⁰ pour l'administré du XXI^e siècle. Il est partie intégrante de la conditionnalité numérique que nous décrivons. Ce constat invite à s'interroger sur les garanties juridiques entourant le droit d'accès à Internet, de sa « fondamentalisation » (a) à sa mise en œuvre (b).

a. L'accès à Internet, un droit fondamental en gestation

46-. Les attermoissements jurisprudentiels ont timidement conduit à la consécration du droit d'accès à Internet sur le fondement de la liberté d'expression (i). On peut toutefois regretter le défaut d'autonomisation de ce droit fondamental, autonomisation qui apparaît pourtant indispensable à la protection de la vulnérabilité numérique (ii).

(i) L'accès limité à la liberté d'expression

47-. À l'échelon national, le **Conseil constitutionnel fut la première juridiction saisie de la question** à l'occasion de sa décision du 10 juin 2009¹⁰¹. L'article 5 de la Loi Hadopi¹⁰² prévoyait en effet de confier à la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) le pouvoir de prononcer une sanction administrative de suspension de

⁹⁹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

¹⁰⁰ G. MAIRE, « L'accès à Internet, analyse juridique d'une mutation du droit », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n° 158, 1^{er} avril 2019.

¹⁰¹ Cons. const., 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet*.

¹⁰² Loi n°2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet (dite « loi Hadopi I » ou « loi création et Internet »).

l'accès à Internet à l'encontre d'un abonné qui aurait manqué à ses obligations légales¹⁰³. Le Conseil constitutionnel a censuré la disposition au nom de la liberté d'expression, sur le fondement de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁰⁴. Plus précisément, le Haut conseil retint qu'« *eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit [la liberté d'expression] implique la liberté d'accéder à ces services* »¹⁰⁵. Par cette décision, le Conseil constitutionnel reconnut l'existence d'une liberté d'accès aux services de communication en ligne découlant de la liberté d'expression. En d'autres termes, **les juges constitutionnels reconnaissent l'accès des citoyens à l'Internet comme une modalité d'exercice de la liberté d'expression**¹⁰⁶, ce qui n'emportait pas la reconnaissance de la valeur fondamentale de ce droit¹⁰⁷. Notons toutefois que cette lecture, doctrinale, n'est pas partagée de tous¹⁰⁸.

48-. La Cour européenne des droits de l'homme adopta un raisonnement proche¹⁰⁹. Se fondant sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, les juges

¹⁰³ Notamment l'obligation de surveillance consistant à veiller à ce que son accès ne fasse pas l'objet d'une utilisation à des fins de violation des droits d'auteur (Code de la propriété intellectuelle, art. L. 336-3).

¹⁰⁴ « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

¹⁰⁵ Cons. const., 10 juin 2009, préc., cons. 12.

¹⁰⁶ Voy. en ce sens : R. CABRILLAC, *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, Spécial CRFPA, 26^e éd., 2021, p. 311 ; I. FALQUE-PIERROTIN, « La Constitution et l'Internet », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°36, juin 2012.

¹⁰⁷ Voy. en ce sens : J. FRANCILLON, « Téléchargement illégal. Heur et malheur de la loi « Création et Internet » : la loi Hadopi censurée par le Conseil constitutionnel », *Revue de science criminelle*, n°3, 2009, p. 617 ; BARDIN M., « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *Revue Lamy Droit de l'immatériel*, n°91, 1^{er} mars 2013.

¹⁰⁸ D'aucuns ont pu considérer que le Conseil constitutionnel avait reconnu la valeur fondamentale d'un nouveau droit-liberté : le droit d'accès à Internet. Voy. en ce sens : L. MARINO, « Le droit d'accès à Internet, nouveau droit fondamental », *Dalloz*, n°30, 2009, p. 2045.

¹⁰⁹ CEDH, 4^e Sect., 10 mars 2009, n° 3002/03 et 23676/03, *Times Newspaper Ltd c. Royaume-Uni* (n° 1 et 2), § 27 ; CEDH, 2^e Sect., 18 décembre 2012, n° 3111/10, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, §§ 48-50 ; CEDH, Grande chambre, 16 juin 2015, n°64569/09, *Delfi AS c. Estonie*, § 110 ; CEDH, 2^e Sect., 1^{er} décembre 2015, n°48226/10 et 14027/11, *Cengiz et autres c. Turquie*, § 52 ; CEDH, 2^e Sect., 19 janvier 2016, n° 17429/10, *Kalda c. Estonie*, §§ 43-44 ; CEDH, 2^e Sect., 9 février 2021, n° 68550/17, *Ramazan Demir c. Turquie*, §32.

européens ont affirmé qu'Internet constitue un « *outil sans précédent d'exercice de la liberté d'expression* »¹¹⁰, lequel contribue à l'amélioration et la communication de l'information au public¹¹¹. Si la Cour admet que « *l'accès à l'Internet est de plus en plus compris comme un droit* »¹¹² indispensable, voire obligatoire, dans notre société¹¹³, elle ne lui reconnaît pas pour autant une valeur fondamentale et en limite, également, les fondements à la seule liberté d'expression : ce droit offre principalement une protection contre les ingérences des autorités publiques qui ne seraient ni nécessaires, ni proportionnées¹¹⁴. **La conditionnalité numérique, et les fractures qu'elle engendre, sont ce faisant exclues de la réflexion jurisprudentielle sur le droit d'accès.**

49-. À l'échelon politique, les positionnements des institutions la question de la nature et l'étendue du droit d'accès reflètent une même lecture. Tel est le cas de la recommandation du Parlement européen relative au renforcement de la sécurité et des libertés fondamentales sur Internet¹¹⁵. Le Parlement y reconnaît la valeur du droit d'accès à Internet uniquement comme « *un instrument capital au niveau mondial* », et sous le seul prisme de la liberté d'expression¹¹⁶. Il souligne pourtant la nécessité d'assurer un accès à Internet « *sans réserve et sûr* » pour répondre aux « *nouveaux défis de l'analphabétisme informatique et de l'exclusion démocratique à l'ère électronique* »¹¹⁷. De même, la résolution du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU affirmait, en 2012 et pour la première fois, que « *les droits dont les personnes jouissent hors ligne doivent également être protégés en ligne, en particulier le*

¹¹⁰ CEDH, 2^e Sect., 1^{er} décembre 2015, n°48226/10 et 14027/11, *Cengiz et autres c. Turquie*, § 52.

¹¹¹ CEDH, 4^e Sect., 10 mars 2009, n° 3002/03 et 23676/03, *Times Newspaper Ltd c. Royaume-Uni* (n° 1 et 2).

¹¹² CEDH, 2^e Sect., 19 janvier 2016, n° 17429/10, *Kalda c. Estonie*, § 52

¹¹³ *Ibidem* ; CEDH, 2^e Sect., 9 février 2021, n° 68550/17, *Ramazan Demir c. Turquie*, § 33 : « La Cour estime que ces développements reflètent le rôle important que joue Internet dans la vie quotidienne des personnes. En effet, un nombre croissant de services et d'informations ne sont disponibles **que** sur Internet ».

¹¹⁴ G. MAIRE, « L'accès à Internet, analyse juridique d'une mutation du droit », *op. cit.*

¹¹⁵ Qui en reconnaît le caractère indispensable de l'accès à Internet : PARLEMENT EUROPEEN, Recom. 2008/2160 (INI) du 26 mars 2009 à l'intention du Conseil sur le renforcement de la sécurité et des libertés fondamentales sur Internet.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*.

droit de toute personne à la liberté d'expression »¹¹⁸. Le Conseil invitait parallèlement tous les États à « *promouvoir et faciliter l'accès à l'Internet* »¹¹⁹. **En dépit de l'importance reconnue à l'accès à Internet, celui-ci était à nouveau considéré sur le seul terrain de la liberté d'expression.**

50- Les juridictions et les institutions cultivent ainsi une certaine ambiguïté quant à la valeur – et *in fine* la portée – de l'accès à Internet. D'un côté, juges et institutions encouragent l'intervention étatique pour en assurer l'effectivité ; de l'autre, il n'aurait aucune légitimité autonome : simple « outil », ou, au mieux, succédané de la liberté d'expression, il ne constitue pas à cet égard une protection tangible contre la vulnérabilité numérique.

51- En France, **les rares tentatives de consécration du droit d'accès à Internet furent avortées.**

50a- Lors des débats sur le projet de loi Hadopi I, un amendement visant à garantir l'accès à Internet – notamment un droit d'accès aux sites d'intérêt général (portails administratifs, services publics, banques, *etc.*) pour l'accomplissement de certaines procédures administratives et judiciaires¹²⁰ – avait été déposé sans succès¹²¹. De même en 2011, à

¹¹⁸ ONU, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, 20^e session, Résol. À/HRC/20/L.13 du 29 juin 2012 portant sur la promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur Internet ; ONU, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, 32^e session, Résol. À/HRC/32/L.20 du 27 juin 2016 portant sur la promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur Internet.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, n° 1240, transmis à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2008 - Amendement n° 200, présenté par M. Martin-Lalande, 7 mars 2009 : « AVANT LE CHAPITRE PREMIER, insérer l'article suivant :

L'accès à Internet constitue un droit fondamental.

Le droit d'accès numérique aux services publics, aux procédures administratives ou judiciaires est garanti. Toute personne a droit à une vie numérique comprenant: la libre communication, la sûreté et la propriété numériques.

Le droit à l'anonymat numérique est reconnu à chaque individu. ».

¹²¹ « [L'accès à Internet est-il un droit fondamental ?](#) », *Le Monde*, 12 mars 2009 : Pour la ministre de la Culture de l'époque, « l'accès à Internet ne peut pas être considéré comme un droit fondamental. Nous savons bien l'importance qu'il revêt dans tous les secteurs de la vie actuellement, mais avoir chez soi un accès à Internet, sachant qu'on peut avoir accès à Internet partout ailleurs, ne peut pas être qualifié de droit fondamental. Ce serait aller trop loin ».

l'occasion des débats relatifs au projet de loi visant à renforcer les droits, la protection et l'information des consommateurs¹²², les députés rejetèrent un amendement consacrant, dans le Code des postes et des communications électroniques, la valeur fondamentale du droit d'accès à Internet¹²³.

51b- Des propositions furent également formulées à l'échelon constitutionnel en 2018, à l'occasion des débats relatifs au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace¹²⁴. Le groupe de travail informel commun de l'Assemblée nationale et du Sénat, constitué en vue de réfléchir à l'inclusion des droits et libertés numériques dans la Constitution, souhaitait intégrer une Charte du numérique au bloc de constitutionnalité¹²⁵ ; un amendement fut déposé en ce sens¹²⁶. Parmi les sept articles que cette Charte proclamait, le premier disposait que « *la loi garantit à toute personne un droit d'accès aux réseaux numériques libre, égal et sans discrimination* ». L'amendement fut rejeté dès la première lecture, au motif d'une maturation encore insuffisante des « droits

¹²² Projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, n° 3508, déposé le 1^{er} juin 2011.

¹²³ *Ibidem* - Amendement n° 234, présenté par M. Martin-Lalande et M. Dionis du Séjour, 23 septembre 2011 : « [...] est inséré un article L. 31-1 ainsi rédigé : « L'accès à Internet constitue un droit fondamental. Toute personne a droit à une vie numérique comprenant la libre communication, la sûreté et la propriété numériques » ».

¹²⁴ Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposé le 9 mai 2018.

¹²⁵ Rappelons qu'en matière de droits et libertés fondamentaux, l'une des spécificités de la Constitution du 4 octobre 1958 tient dans le fait qu'elle ne proclame explicitement aucun droit subjectif. Seul son préambule renvoie aux droits et libertés proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution du 7 octobre 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement du 12 février 2004. Cette spécificité ne facilite pas la consécration textuelle du droit d'accès à Internet. Aussi, seules deux solutions semblent envisageables pour consacrer la valeur constitutionnelle de ce droit : soit une reconnaissance univoque du juge constitutionnel, soit l'ajout d'une nouvelle Charte au sein du bloc de constitutionnalité. Je ne suis vraiment pas sûr que cette note très juridique soit utile...à supprimer ou à réduire considérablement

¹²⁶ *Ibidem* – Amendements n°CL844, déposé le vendredi 22 juin 2018, et n° 2169, déposé le 6 juillet 2018.

numériques »¹²⁷, laissant toutefois la porte ouverte à une consécration future, sur le modèle de la Charte de l'environnement¹²⁸.

(ii) Pour un droit d'accès autonome au service de la protection de la vulnérabilité numérique

52- Il est à notre sens regrettable que les attermoissements décrits, que les dissidences doctrinales renforcent¹²⁹, freinent la consécration législative de ce droit.

52a- En effet, l'accès au réseau constitue un droit aujourd'hui, indiscutablement, un « pivot » de l'accès et l'exercice à de nombreux autres droits fondamentaux ou civils¹³⁰, tels que la liberté d'entreprendre, le droit à l'information et à la participation du public, l'accès au droit, la protection des données à caractère, etc.

Encadré A8. L'accès à Internet, un droit pivot conditionnant l'accès à d'autres droits

- Jihède, conseillère en insertion professionnelle de l'action Flash Emploi de la Fondation de Nice.

Jihède a fait mention de trois cas témoignant du caractère pivot du droit d'accès à Internet pour l'exercice d'autres droits :

¹²⁷ X. BERNE, « [L'Assemblée rejette les propositions de charte constitutionnelle des droits et libertés numériques](#) », *NextInpact*, 12 juillet 2018.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Du côté des opposants à la reconnaissance du droit d'accès à Internet, voy. not. : V. CERF, « [Internet access is not a human right](#) », *New-York Times*, 4 janvier 2012 ; M. BARDIN, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *op. cit.* ; R. CABRILLAC, *Libertés et droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 310 ; *contra* L. MARINO, « Le droit d'accès à Internet, nouveau droit fondamental », *op. cit.*

¹³⁰ Voy. en ce sens : P. TÜRK, « Les droits émergents à l'ère du numérique : Le droit à l'autodétermination informationnelle », *Politeia*, n°31, décembre 2017 ; ONU, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, 17^e session, Résol. À/HRC/17/27 du 16 mai 2011 portant sur le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue.

1. Durant la période de confinement, M. X s'est vu refuser une formation pour obtenir « un titre professionnel agent de nettoyage » qui demandait d'avoir un accès à internet et un ordinateur en cas de formation à distance. Son « capital chance » de réussir son insertion professionnelle en fut affecté. Malgré la possibilité d'achat d'un ordinateur à prix réduit grâce à un partenariat de la Fondation de Nice avec Actif Azur, Monsieur étant sans domicile stable, il ne pouvait bénéficier d'un endroit sûr pour y stocker son matériel, ni d'un accès à internet.
2. M. Y. n'ayant pas d'équipement informatique, et n'ayant plus les moyens de payer son abonnement téléphonique, n'avait plus accès à internet et ne pouvait pas consulter ses espaces importants. Il a été suspendu du RSA à la suite de la non-déclaration de ses ressources trimestrielles qui doit se faire en ligne sur le site de la Caf. (Action mise en place : déclaration RSA faite lors de l'entretien avec Flash Emploi)
3. M. Z. n'ayant pas d'accès internet a été radié de Pôle Emploi car il n'a pas pu actualiser sa situation. Jihède a dû rapidement le réinscrire pour pouvoir le positionner sur un recrutement avec une agence d'intérim d'insertion, et lui a rappelé la possibilité de s'actualiser directement en agence Pôle Emploi.

52b-. À l'heure de l'e-administration, et de surcroît en temps de pandémie, Internet est un moyen d'assurer la continuité du service public¹³¹, en permettant un accès asynchrone ne dépendant plus d'horaires d'ouverture et de fermeture des structures. Rappelons enfin le caractère « vital » de l'accès à Internet reconnu par la loi pour une République numérique¹³² qui dédie un titre complet à « l'accès au numérique »¹³³. **La question débattue ne devrait donc**

¹³¹ I. FALQUE-PIERROTIN, « La Constitution et l'Internet », *op. cit.*

¹³² Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

¹³³ *Ibidem*, Titre III.

plus être celle de la valeur fondamentale du droit d'accès à Internet, mais la mobilisation de ce droit fondamental au service de la dignité humaine¹³⁴.

53-. Le Conseil d'État semble avoir fait un premier pas dans ce sens. Dans son étude annuelle de 2014¹³⁵, il **considère expressément le droit d'accès à Internet comme un droit fondamental autonome**. Rappelant que l'accès à Internet a été reconnu, en France et dans d'autres pays, comme une condition de la liberté de communication, la juridiction suprême souligne toutefois qu'il favorise également l'exercice d'autres droits fondamentaux, notamment la liberté d'entreprendre¹³⁶ et la liberté d'association, « *ce qui amène à le considérer comme un droit fondamental à part entière* »¹³⁷. En pratique, cette évolution progressive de la nature du droit d'accès à Internet peine aujourd'hui à se concrétiser, bien qu'une première avancée est à noter en 2013¹³⁸ avec la suppression de la peine complémentaire de suspension de l'accès à Internet par un juge pénal¹³⁹. Dans ce contexte, une partie de la doctrine¹⁴⁰ plaide **pour une reconnaissance effective de la fundamentalité du droit d'accès à Internet**, laquelle impliquerait alors une obligation à charge pour l'État de surmonter toute forme de fracture numérique¹⁴¹.

54-. Par ailleurs, **certains États voisins ont inscrit, au sein de leur Constitution, le caractère fondamental, sinon de l'accès à Internet, du droit d'accès à l'information accessible en**

¹³⁴ Notons que telle est la proposition du l'une des propositions du 117eme Congrès des Notaires <https://www.congresdesnotaires.fr/media/uploads/2021/propositions/commission-1-proposition-1.pdf>

¹³⁵ Conseil d'État, [Le numérique dans tous ses droits](#), Étude annuelle, 2014.

¹³⁶ Voy. not. Cons. Const., 6 octobre 2010, n°2010-45 QPC, *M. Mathieu P*, § 5.

¹³⁷ Conseil d'État, [Le numérique dans tous ses droits](#), *op. cit.*, pp. 90-92.

¹³⁸ Décret n° 2013-596 du 8 juillet 2013 supprimant la peine contraventionnelle complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne et relatif aux modalités de transmission des informations prévue à l'article L. 331-21 du code de la propriété intellectuelle, art. 2.

¹³⁹ Initialement introduite à l'article R. 335-5, III., du Code de propriété intellectuelle.

¹⁴⁰ C. FERAL-SCHUL, « [Vers un droit fondamental de l'accès à l'Internet dans la Constitution de 1958 ?](#) », *Edition Multimédi@*, 23 juillet 2018.

¹⁴¹ *Ibidem*.

ligne¹⁴². Depuis 2001¹⁴³, la Constitution grecque affirme que « *chacun a droit à l'information, ainsi qu'il est prévu par la loi* »¹⁴⁴ et que « *chacun a le droit de participer à la Société de l'information* »¹⁴⁵. Cette consécration de principe est assortie d'une obligation positive à la charge de l'État de « *faciliter l'accès aux informations qui circulent sous forme électronique, de même que la production, l'échange et la diffusion de ces informations* »¹⁴⁶. De même, la Constitution de l'Équateur de 2008 reconnaît à ses citoyens un droit individuel et collectif à « *l'accès universel aux technologies de l'information et de la communication* »¹⁴⁷. En Allemagne la III^e chambre civile de la Cour fédérale de justice a reconnu la valeur fondamentale du droit d'accès à Internet au regard de sa place centrale dans la vie quotidienne¹⁴⁸. Postulant que l'absence de ce droit « *se répercute fortement sur les bases matérielles de notre existence* »¹⁴⁹, la Cour a accordé des dommages et intérêts au client d'une société de télécommunications pour la défaillance de sa connexion DSL sur une période de plusieurs semaines due à une erreur de l'entreprise. Outre-Atlantique, la Cour constitutionnelle du Costa Rica a expressément affirmé le caractère fondamental du droit d'accès à Internet, dans son arrêt du 30 juillet 2010¹⁵⁰, invoquant le caractère pivot de cet accès pour l'exercice des droits fondamentaux et de la participation démocratique¹⁵¹. Le juge constitutionnel impose aussi

¹⁴² M. BARDIN, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *op. cit.*

¹⁴³ E. VENIZELOS, « La Constitution hellénique révisée de 2001 et l'actualité du phénomène constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, vol. 3, n°51, pp. 515-536.

¹⁴⁴ Constitution grecque, art. 5A, 1. – Traduction officielle tirée de : K. MAVRIAS (dir.), [*Constitution de la Grèce. Résolution du 27 mai 2008 de la VIII^e Chambre Révisionnelle*](#), 2008, Parlement hellénique.

¹⁴⁵ *Ibidem*, art. 5A, 2.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Constitution de la République de l'Équateur, art. 16, 2. – Traduction tirée de : M. BARDIN, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *op. cit.*

¹⁴⁸ Bundersgerichtshof, III. Zivilsenat, 24 janvier 2013, n°98/12 – Traduction tirée de : M. BASTIAN, « La fragmentation d'un droit préexistant ou la fondamentalité par analogie : le cas du droit d'accès à Internet », *op. cit.*

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Cour suprême de justice du Costa Rica, 30 juillet 2010, n° 2010-12790, *Andrés Oviedo Guzmán et al. c. Ministerio de la Presidencia et al.*

¹⁵¹ *Ibidem* : « L'accès à ces technologies devient un outil de base pour faciliter l'exercice des droits fondamentaux et la participation démocratique (démocratie électronique), le contrôle citoyen, l'éducation, la liberté de pensée

aux pouvoirs publics l'obligation de « *promouvoir et d'assurer l'accès universel à ces nouvelles technologies* »¹⁵².

Encadré B3. Droit d'accès à Internet et neutralité du net

Sur le plan juridique, reconnaître l'accès à Internet pourrait ne pas suffire : encore faut-il garantir une diversité des informations accessibles. Ainsi, le droit d'accès à Internet ne peut se faire sans la consécration du principe de neutralité du net qui impose l'absence de manipulation par la priorisation des contenus et d'entrave à la libre concurrence par les fournisseurs d'accès à Internet¹⁵³. Pour certains auteurs, le principe de neutralité du net serait même l'élément fondateur et fédérateur des autres droits du numérique, incluant le droit d'accès à Internet¹⁵⁴.

55-. Ces exemples traduisent **une mutation d'un droit-liberté d'accéder à Internet vers un véritable droit-créance.**

55a-. Cette évolution conceptuelle se matérialise en pratique par une obligation positive à charge de l'État, auquel il incombe de faciliter « *l'accès universel aux technologies de l'information et de la communication en particulier pour les individus et les communautés qui n'y ont pas accès ou y ont accès de façon limitée* »¹⁵⁵. **La France pourrait aussi s'en inspirer pour renforcer la protection de la vulnérabilité technologique, en institutionnalisant un**

et d'expression, l'accès à l'information et aux services publics en ligne, le droit de communiquer électroniquement avec le Gouvernement et la transparence administrative, entre autres » – Traduction tirée de : M. BARDIN, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *op. cit.*

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ R. CABRILLAC, Libertés et droits fondamentaux, *op. cit.*, pp. 312-313.

¹⁵⁴ M. BASTIAN, « La fragmentation d'un droit préexistant ou la fondamentalité par analogie : le cas du droit d'accès à Internet », *op. cit.*

¹⁵⁵ Constitution de la République de l'Équateur, art. 17, 2. – Traduction tirée de : M. BARDIN, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *op. cit.*

véritable droit-créance, dont les usagers du service public pourraient se prévaloir¹⁵⁶ (recommandation n°3).

Encadré A9. Illustration des conséquences de l'absence de reconnaissance du caractère fondamental du droit d'accès à Internet. Témoignage recueilli au sein du Service Migrants de la Fondation de Nice, le 2 février 2021.

- **M. D., 29 ans, réfugié.**

Même s'il dispose, en principe, d'un droit à l'ouverture d'un compte bancaire¹⁵⁷, M. D. s'est vu refusé l'accès à ce droit, la banque ayant jugé ses revenus insuffisants ; elle lui a uniquement permis que d'ouvrir un Livret A¹⁵⁸. Avec son Livret A, il n'a pas le droit à une carte de paiement (crédit ou débit) mais qu'à une carte de retrait, avec un nombre limité de retraits par mois. Du fait de cette situation, il ne peut pas se payer un forfait de téléphone ou un abonnement à Internet, les prélèvements n'étant pas autorisés sur le Livret A (ni même les virements ou les paiements par carte). Même s'il en avait les moyens financiers, il ne peut donc pas avoir un accès personnel à Internet.

55b- La spécificité constitutionnelle française constitue toutefois un frein à la reconnaissance du droit fondamental d'accès à Internet. Si la consécration de la fundamentalité du droit d'accès à Internet a été proposée à plusieurs reprises en France, que ce soit au sein du Code des postes et des communications électroniques¹⁵⁹ ou même de la Constitution. Le premier

¹⁵⁶ S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Dalloz, coll. Hypercours, 3^e éd., 2017, p. 15

¹⁵⁷ Code monétaire et financier, art. L. 312-1.

¹⁵⁸ Cette pratique parfaitement illégale, conformément au texte mentionné ci-dessus, reste néanmoins fréquente en pratique – Voy. en ce sens : « [Un compte bancaire pour tous, car tous y ont droit !](#) », *La Cimade*, 14 mars 2008 ; « [Les banques ouvrent souvent d'office des Livrets A aux réfugiés et aux demandeurs d'asile](#) », *Revue-Banque*, 3 mai 2019.

¹⁵⁹ Voy. *supra*.

point ayant été abordé précédemment, nous nous attarderons ici sur la consécration du droit d'accès à Internet au sein de la Constitution française. En matière de droits et libertés fondamentaux, l'une des spécificités de la Constitution du 4 octobre 1958 tient dans le fait qu'elle ne proclame explicitement aucun droit subjectif. Seul son préambule renvoie aux droits et libertés proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution du 7 octobre 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement du 12 février 2004. Cette spécificité ne facilite pas la consécration textuelle du droit d'accès à Internet dans ce « bloc de constitutionnalité ». Ainsi, deux modalités s'offrent au régulateur. Premièrement, une reconnaissance jurisprudentielle telle qu'amorcée par le Conseil constitutionnel – mais non aboutie – serait parfaitement adaptée mais est toutefois conditionnée par la saisine dudit juge sur cette problématique. Deuxièmement, l'autre hypothèse serait celle déjà amorcée de l'élaboration d'une Charte du numérique à laquelle la Constitution de 1958 pourrait renvoyer dans son préambule afin de l'intégrer dans le bloc de constitutionnalité afin de lui conférer la plus haute valeur normative.

b. Le droit d'accès à Internet en pratique

56-. Pour être effectif, le droit d'accès à Internet doit encore être traduit en une politique tangible. Cette dernière partie envisage aussi deux dispositions qui pourraient répondre à cette exigence : la consécration de l'Internet comme un service universel accessible à prix raisonnable (i) et le droit du maintien à une connexion (ii).

(i) Internet, un service universel accessible à prix raisonnable

57-. La directive « service universel » de 2002¹⁶⁰ ne désignait pas, initialement, l'accès à Internet en tant que tel ; deux modifications successives, en 2009¹⁶¹ et 2015¹⁶², contribuèrent toutefois à changer la donne : la législation européenne amendée garantit dorénavant le traitement égal et non discriminatoire du trafic dans le cadre de la fourniture de services d'accès à l'Internet¹⁶³, quels que soient la technologie de réseau ou les équipements terminaux utilisés¹⁶⁴.

58-. Conformément à ce texte, un service reconnu comme « universel » implique notamment, pour l'État, des obligations de fourniture d'accès, de disponibilité du service, de mesures particulières en faveur des utilisateurs handicapés, de tarifs abordables, d'un service de qualité, d'indemnisation des entreprises désignées pour fournir ces services¹⁶⁵. Pour intégrer cette évolution, la France modifia, en 2020¹⁶⁶, l'article L. 35-1 du Code des postes et des communications électroniques, en intégrant le service d'accès à Internet haut débit parmi les

¹⁶⁰ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »), cons. (4) : « *Garantir un service universel (c'est-à-dire fournir un ensemble minimal de services déterminés à tous les utilisateurs finals à un prix abordable) peut entraîner la fourniture de certains services à certains utilisateurs finals à des prix qui s'écartent de ceux découlant de conditions normales du marché. [...]* ».

¹⁶¹ Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, art. 4, 2.

¹⁶² Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un Internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

¹⁶³ *Ibidem*, art. premier, 1.

¹⁶⁴ *Ibidem*, art. 2, 2.

¹⁶⁵ Respectivement, les art. 4, 3, 7, 9, 11 et 13 du Règlement 2015/2120 précité.

¹⁶⁶ Par la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, art. 39.

services universels des communications électroniques. **Cet ajout permet désormais à tout utilisateur final d'avoir accès, en position déterminée, à un tarif abordable.** Certains institutionnels soutiennent dans le même sens la mise en place d'une tarification sociale¹⁶⁷.

59-. Parallèlement, plusieurs initiatives ont été adoptées en vue de **renforcer la couverture numérique du territoire contre la fracture numérique.** La loi ELAN de 2018¹⁶⁸ comporte ainsi un chapitre dédié à la simplification du déploiement des réseaux de communications électroniques à très haute capacité¹⁶⁹, et un programme « France Très Haut Débit »¹⁷⁰ est conduit par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. **Toutefois, le droit français n'impose pas un service de qualité minimum.** Cette qualité demeure pourtant indispensable à la réalisation des démarches¹⁷¹ et d'autres États en ont fait une obligation. À titre d'exemple, le droit finlandais exige des fournisseurs d'accès une connexion minimale de 1 Mbit/s à prix abordable¹⁷². Au regard de nos précédents développements, cette disposition renforcerait utilement l'arsenal en faveur de la lutte contre la vulnérabilité numérique (**recommandation n° 3**).

60-. Le déploiement de lieux publics offrant un accès gratuit à Internet à l'instar des maisons France Services est indispensable (**voy. Encadré B4**). L'Estonie, qui fait figure de modèle sur ces questions¹⁷³, assure, en ce sens, « *un accès gratuit à l'information publique via Internet*

¹⁶⁷ Voy. en ce sens : P. BLOCHE ET P. VERCHERE, [Rapport d'information sur les droits de l'individu dans la révolution numérique](#), Assemblée Nationale, Mission d'information commune, 22 juin 2011, orientation n°45 ; CNNum, [Citoyens d'une société numérique. accès, Littératie, Médiations, Pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion](#), octobre 2013, action n°3.

¹⁶⁸ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹⁶⁹ *Ibidem*, Titre IV, Chapitre VII, art. 2019-232.

¹⁷⁰ Ce programme « [France Très Haut Débit](#) » vise à « donner accès à tous les Français au bon haut débit fixe (minimum 8 Mbit/s) d'ici à fin 2020, et au très haut débit fixe (minimum 30 Mbit/s) d'ici à fin 2022. ».

¹⁷¹ Voy. *supra* n°10a.

¹⁷² M. BARDIN, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *op. cit.*

¹⁷³ Dès 2000, le pays avait mis en place un service universel qui se matérialise par « un service Internet universellement accessible à tous les abonnés, quelle que soit leur localisation géographique, à un prix uniforme » M. BARDIN, « Le droit d'accès à Internet : entre « choix de société » et protection des droits existants », *op. cit.*

dans les bibliothèques publiques »¹⁷⁴. Au-delà des frontières européennes, l'Équateur a également mis en place des centres informatiques qui offrent un accès gratuit à Internet et une formation numérique aux habitants de zones rurales ou de quartiers urbains défavorisés¹⁷⁵.

Encadré B4. Le Lancement des « maisons France Services »

Les maisons « France Services »¹⁷⁶ visent à permettre aux usagers d'accéder aux différents services publics, dans un lieu unique, à moins de 30 minutes de leur domicile. Ce guichet unique permet aux usagers d'être accompagnés par des agents formés pour renseigner et accompagner les usagers dans la réalisation de leurs démarches administratives auprès de 10 services publics partenaires (La Poste, Pôle emploi, Caf, Assurance Maladie, Assurance Retraite, MSA, CGRR, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice et Finances publiques). Au 1^{er} avril 2021, 1304 établissements ont obtenu le label « France Services ». D'ici 2022, l'objectif fixé par le Gouvernement est d'atteindre un seuil de 2000 maisons labellisées France Services¹⁷⁷.

61- En sus des initiatives émanant des personnes publiques, plusieurs associations – à l'instar du Hublot à Nice (**Voy. Encadré A10**) – offrent un accès gratuit à Internet. Toutefois, nos travaux de terrains révèlent que ces lieux sont mal connus des publics vulnérables et, bien souvent, des aidants (**Voy. Encadré A11**). Nous recommandons la **création de répertoires départementaux ou régionaux des initiatives locales d'inclusion numérique permettant leur recension à destination du public et des professionnels. Ces répertoires pourraient être tenus par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (recommandation n°7).**

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ T. SHULGA-MORSKAYA, « Droit d'accès à Internet, droit fondamental ? », *op. cit.*

¹⁷⁶ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/france-services-36>

¹⁷⁷ <https://www.gouvernement.fr/2-000-maisons-france-service-d-ici-a-2022>

Encadré A10. Le Hublot de Nice, un exemple d'initiative locale d'accès au numérique.
Entretien mené le 10 février 2021

- Entretien de Tania Cognée, médiatrice numérique

I. Les origines de l'association

« Le Hublot », était, à l'origine, une association d'artistes fondée en 1996 destinée à fédérer des projets de création artistique locaux.

En 2004, face à l'émergence des premiers téléservices d'État et consciente des difficultés d'accès au service public qui en résultaient, l'association s'est attachée à allouer une partie de ses ressources (humaines et financières) pour accompagner les publics vulnérables. Cette nouvelle activité de médiation numérique s'est concrétisée par l'obtention du label ERIC (Espace Régional Internet Citoyen) à la suite de l'appel à projets lancé par la région PACA.

Désormais, Le Hublot connaît une nouvelle impulsion, ayant été labellisé pour pouvoir accepter les futurs « pass numériques » qui seront prochainement mis en œuvre par le Gouvernement¹⁷⁸.

II. Les actions de médiation numérique mises en place par l'association

L'activité de médiation numérique du « Hublot » se structure autour de trois axes majeurs :

- **Axe n°1 : Les ateliers « internet » pour les demandeurs d'emploi (formation gratuite de quatre demi-journées/mois).**

Ces ateliers gratuits sont subventionnés dans le cadre de la politique de la ville. Ils visent, prioritairement, les demandeurs d'emploi habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Lors de cette formation, les personnes sont accompagnées individuellement dans leurs démarches de recherche d'emploi (sites internet, sites institutionnels, etc.) et la prise en main des outils numériques (rédaction de CV et lettre de

¹⁷⁸ Voy. *infra*, Encadré B9, p.90.

motivation, rédaction de mails, navigation web, etc.). En outre, une attention particulière est apportée par les membres de l'association pour développer une double autonomie des personnes. D'une part, une « autonomie d'usage » (maîtrise des logiciels, etc.), mais aussi, et surtout, une « autonomie d'accès ». Dès lors, en plus de mettre à disposition un « espace public numérique » à disposition des personnes (voir ci-après, axe n°2), l'association met un point d'honneur à former les personnes sur des logiciels libres (Libre Office), dont l'utilisation est inconditionnelle.

► **Axe n°2 : Un « espace public numérique ».**

L'association met à disposition de ses membres un espace numérique permettant l'accès libre et gratuit à des ordinateurs et à internet. Cet espace est accessible sans condition. Par ailleurs, un médiateur numérique est systématiquement présent, afin d'accompagner les personnes dans la réalisation de leurs démarches. La création de cet espace répond aux problématiques d'accès aux outils numériques dans un contexte de raréfaction des cybercafés urbains.

► **Axe n°3 : Formation individuelle payante aux outils numériques (60 euros les 6 heures).**

Ces formations sont destinées à assurer une formation plus avancée aux outils numériques (création d'un site web, utilisation de logiciels de montages photos et vidéos, logiciels bureautiques, etc.)

Encadré A11. L'absence de recension actualisée des lieux (publics) offrant un accès à Internet

- **M. K., 28 ans, réfugié**

Monsieur K. il nous explique maîtriser dans l'ensemble les outils et applications numériques permettant la réalisation de démarches administratives en ligne. Seulement, s'il est équipé d'un smartphone, il n'a cependant pas de forfait mobile comprenant l'accès à Internet, ni de connexion Internet fixe. Pour réaliser ses démarches administratives, il est donc dépendant de l'accès à un wi-fi public. Il se rend parfois dans

des cyber-café, notamment lorsqu'il doit imprimer des documents. Mais il constate que ces lieux sont de plus en plus en voie de disparition.

- **Jihède, conseillère insertion professionnelle à Flash Emploi**

Jihède explique qu'il n'existe aucune recension des lieux fournissant un accès libre et gratuit à Internet ou proposant des formations d'initiation au numérique. Elle entreprend actuellement ce référencement, à titre personnel, et se rend compte qu'il est difficile d'obtenir l'information, même pour une personne aguerrie avec les moteurs de recherches.

(ii) Le droit au maintien de la connexion Internet

62- En tant que « bien de dignité »¹⁷⁹, conditionnant « le respect de la dignité de la personne et son insertion minimale dans la société dans laquelle elle vit »¹⁸⁰, **l'accès à Internet bénéficie de certaines règles dérogatoires en assurant le maintien**¹⁸¹. Il apparaît ainsi que les commissions de surendettement des particuliers prennent en considération les frais d'abonnement à un service d'accès à Internet dans la catégorie des « dépenses courantes du ménage », alors que ces frais ne sont pas mentionnés dans la liste en déterminant les composantes¹⁸². Cette pratique a en outre été validée par certains juges¹⁸³. De la même manière, l'article 108 la loi pour une République numérique reconnaît un droit au maintien du

¹⁷⁹ G. MAIRE, « L'accès à Internet, analyse juridique d'une mutation du droit », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n° 158, 1^{er} avril 2019.

¹⁸⁰ J. ROCHFELD, *Les grandes notions de droit privé*, PUF, coll. Thémis droit, 2013, p. 247.

¹⁸¹ G. MAIRE, « L'accès à Internet, analyse juridique d'une mutation du droit », *op. cit.*

¹⁸² Code de la consommation, art. L. 731-2 : « La part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage [...] intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé ».

¹⁸³ Voy. not. : CA Nancy, 8 février 2018, n° 17/01783 ; CA Aix-en-Provence, 21 novembre 2017, n° 15/21901 ; CA Rennes, 27 octobre 2017, n° 15/08739 ; CA Versailles, 1^{er} septembre 2016, n° 15/02583 ; CA Paris, 24 mai 2016, n° 14/00223. CA Nancy, 9 mai 2016, n° 15/03147 ; CA Colmar, 22 juin 2015, n° 14/02943.

service d'accès à Internet en cas de non-paiement des factures, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur une demande d'aide¹⁸⁴. **La disposition rapproche le régime de l'accès à Internet de celui de l'eau, de l'électricité, du gaz ou du service de téléphonie fixe**¹⁸⁵. Toute personne dans l'impossibilité d'assumer son obligation de paiement du loyer ou des charges locatives peut de surcroît bénéficier du fonds de solidarité pour le logement¹⁸⁶, lequel inclus désormais « *des aides au titre des dettes de loyer et de factures [...] d'accès à Internet [...]* »¹⁸⁷, pouvant aller jusqu'à 100 euros par ménage sur une période d'une année¹⁸⁸.

63- La portée de ce régime dérogatoire au droit commun des contrats demeure toutefois limitée. D'une part, sa mise en œuvre a été pour l'heure circonscrite au cadre d'une expérimentation, conduite par l'Agence du numérique à compter du 1^{er} janvier 2017, pour une année, et dans trois départements : la Haute-Saône, la Marne et la Seine-Saint-Denis¹⁸⁹. Aucune évaluation officielle n'a été rendue publique par les institutions¹⁹⁰ et l'Agence a été elle-même dissolue au 1^{er} janvier 2020¹⁹¹. D'autre part, les décrets d'application n'ont toujours pas été adoptés¹⁹². Ajoutons enfin que la loi pour une République numérique de 2016 n'a pas inclus la connexion Internet comme un des éléments constitutifs du logement décent¹⁹³.

¹⁸⁴ Code de l'action sociale et des familles, art. L. 115-3, al. 2.

¹⁸⁵ G. MAIRE, « L'accès à Internet, analyse juridique d'une mutation du droit », *op. cit.*

¹⁸⁶ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 6, al. 2.

¹⁸⁷ *Ibidem*, art. 6, al. 3.

¹⁸⁸ « [Première expérimentation de l'aide au maintien de la connexion Internet](#) », *economie.gouv.fr* (Ministère de l'Économie des finances et de la relance), 21 octobre 2016.

¹⁸⁹ L'AGENCE DU NUMERIQUE, [Rapport d'activité 2015-2016](#), Ministère de l'Économie et des Finances, p. 36.

¹⁹⁰ Voy. toutefois : A. FARGE, « [Droit au maintien de la connexion Internet : encore trop peu d'effets](#) », *La gazette des communes*, 25 octobre 2017.

¹⁹¹ L'Agence du numérique a été intégrée au sein de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), laquelle n'a toutefois pas repris l'initiative qui aurait pu être utilement intégrée dans le cadre de son programme « France Très Haut Débit ».

¹⁹² La mesure requiert un décret pris en Conseil d'État conformément à la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 8 ; Code de l'action sociale et des familles, art. L. 115-5.

¹⁹³ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 1, al. 2.

La mise en œuvre du droit au maintien de la connexion Internet doit ainsi être renforcée et garantie aux publics vulnérables ¹⁹⁴ (**recommandation n°3**).

II. REPENSER LES MEDIATIONS NUMERIQUES

64- À la question de la **conditionnalité numérique** fait inévitablement écho celle de la **médiation**. Dès lors que le « tiers » numérique s'impose comme incontournable, il importe de l'intégrer à la relation administrative et penser celle-ci dans une dynamique inclusive. La réflexion ci-après examine le rôle du **travailleur social** qui, au fil des années, s'est imposé comme un médiateur numérique : sur le terrain, il permet de garantir « de fait » l'accès au service public. Cette évolution ne va pas sans interroger le sens et les responsabilités de son action (**A**). Au-delà des tiers de confiance, il importe parallèlement de **renforcer l'autonomisation des administrés**, et plus spécifiquement des publics vulnérables : il faut passer de l'accessibilité à l'intégration numérique (**B**).

A. Le travailleur social, médiateur numérique

65- La notion de « travailleur social » regroupe un ensemble de pratiques professionnelles¹⁹⁵ qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire¹⁹⁶, incluant notamment les assistants sociaux, les éducateurs spécialisés, les conseillers en économie sociale et familiale. La mission principale du travailleur social consiste à « *permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et*

¹⁹⁴ Une proposition que formulait déjà G. MAIRE in « L'accès à Internet, analyse juridique d'une mutation du droit », *op. cit.*

¹⁹⁵ Sur ce point, mentionnons les articles D. 451-11 à D. 454-104 du Code de l'action sociale et des familles qui distinguent 14 formations de travailleurs sociaux.

¹⁹⁶ Code de l'action sociale et des familles, art. D. 142-1-1, al. 2.

à exercer une pleine citoyenneté [...] dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes »¹⁹⁷. Si leur statut leur confère par nature le rôle d'intermédiaire entre usagers et administration, force est de constater que la suppression des guichets physiques et la diminution du nombre d'agents d'accueil l'a renforcé : **les travailleurs sociaux sont devenus les premiers remparts contre les non-recours aux droits sociaux liés à la dématérialisation**, à tel point qu'on peut les qualifier, en pratique, de médiateurs numériques de l'urgence (1). En droit, cette évolution interroge alors celle du régime applicable à leurs activités (2).

1. Le travailleur social, un médiateur numérique de l'urgence

66-. La « médiation numérique », définie comme « *un accompagnement qualifié et de proximité des individus [...] facilitant à la fois l'appropriation des techniques d'usage des outils numériques et la dissémination des connaissances ainsi acquises* »¹⁹⁸ apparaît comme une nouvelle mission assurée par les travailleurs sociaux. Toutefois, elle relève davantage de la pratique professionnelle que d'un mandat précis. En l'absence de ce dernier, la médiation se révèle protéiforme dans ses modalités (a), lacunaire au regard des moyens (b) et souvent inégale dans sa pratique, au détriment des usagers (c).

a. Les modalités de la médiation numérique

67-. L'accompagnement numérique des travailleurs sociaux varie tout d'abord en fonction des vulnérabilités technologiques des bénéficiaires¹⁹⁹. Pierre Mazet et François Sorin²⁰⁰ identifient

¹⁹⁷ *Ibidem*, al. 1^{er}.

¹⁹⁸ « [La médiation numérique ?](#) », Portail de la médiation numérique.

¹⁹⁹ Voy. *supra* « a. La vulnérabilité technologique en forme de capacités négatives », n°9 et suiv.

²⁰⁰ P. MAZET, F. SORIN, « Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux », *La société numérique*, 2020, n°128.

en ce sens trois niveaux d'aides numériques. Dans des situations d'urgence numérique²⁰¹, il s'agit de « faire à la place de l'utilisateur »²⁰² certaines démarches administratives, sous son contrôle ou sous sa conduite. Cette situation est fréquente dans le cas des procédures menées par les travailleurs sociaux du Service Migrants de la Fondation de Nice, lorsque les personnes accompagnées ne parlent pas la langue et ne maîtrisent pas les outils informatiques. En d'autres cas, il peut s'agir d'expliquer « comment faire », d'initier l'utilisateur à la réalisation de certaines démarches, notamment au travers d'une démonstration. Enfin, il peut s'agir de « faire faire »²⁰³ la démarche par la personne, en l'invitant, par exemple, à réaliser une lettre de motivation en format numérique.

**Encadré A12. Les diverses médiations numériques menées par les travailleurs sociaux.
Témoignages recueillis au sein de la cellule Flash Emploi, le 19 janvier 2021**

- **Yvan, référent professionnel de Flash emploi**

Yvan nous explique les différents degrés de difficultés liées au numérique qu'il a pu rencontrer. Ceux-ci peuvent aller :

- de l'usage même de l'ordinateur (souris/pad) ;
- à la création d'une boîte mail ;
- en passant par la création d'un CV et d'une lettre de motivation en format numérique.

Le cumul de ces difficultés freine les candidats dans leur recherche d'emploi durant le temps laissé entre chaque rendez-vous. Ceux qui bénéficient d'un soutien de leur famille ou de leurs proches (voisins ou autres) se reposent sur ces derniers, en leur confiant tous leurs codes d'accès (identifiants et mots de passe). Et cela, à leurs risques périls : certains sont parfois victime d'arnaque de la part de ceux qu'ils pensaient être des personnes de confiance, mais qui profitent finalement de leurs

²⁰¹ Voy. *supra* n°12, Encadré B1.

²⁰² P. MAZET, F. SORIN, « Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux », *op. cit.*

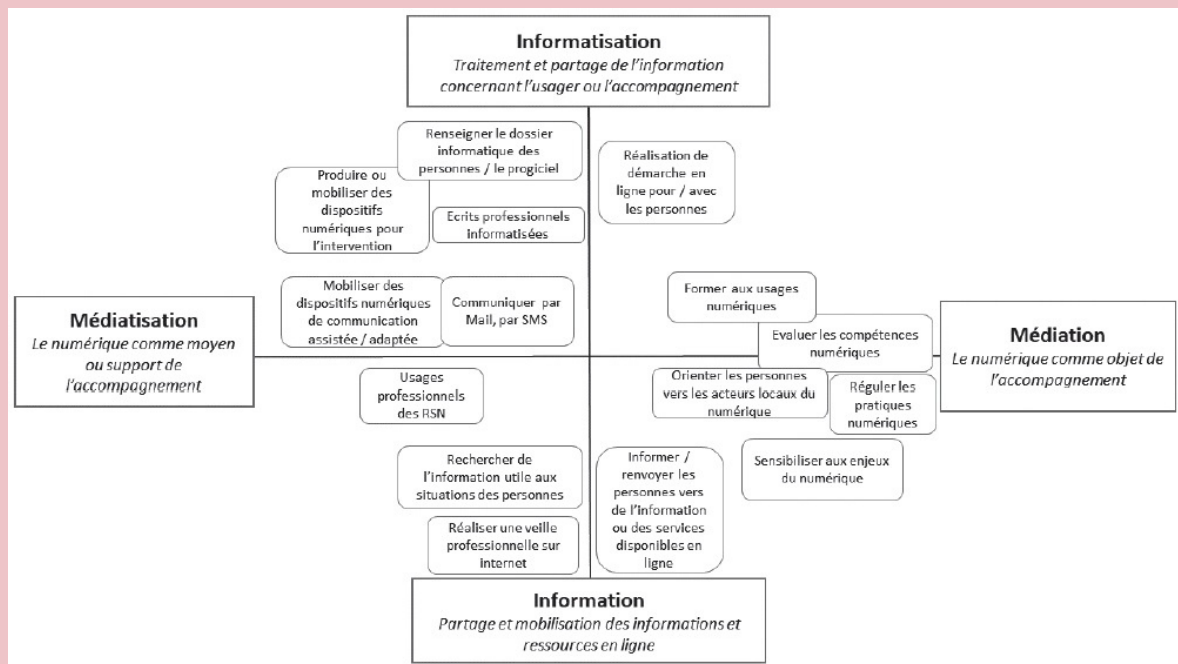
²⁰³ *Ibidem.*

vulnérabilités. Outre ce contexte, ils sont également des cibles idéales pour les cybercriminels (notamment grâce au *phishing*). Un travail de sensibilisation sur ces questions est donc également mené par les travailleurs sociaux.

68- Les modalités d'aide numérique répondent également de divers objectifs. François Sorin en identifie quatre : l'informatisation, l'information, la médiatisation et la médiation des usagers²⁰⁴. L'informatisation désigne, pour le professionnel social, le fait de traiter et partager des informations grâce au *medium* informatique. L'information correspond à l'usage du numérique pour accéder à des ressources identifiées comme utiles à l'accompagnement de la personne. La médiatisation désigne le fait d'employer les outils numériques comme support d'accompagnement, notamment pour communiquer à distance et assurer le suivi de l'accompagnement. Enfin, la médiation strictement entendue désigne l'accompagnement réalisé par professionnel pour favoriser l'accès de l'utilisateur au numérique, tant au niveau matériel qu'à celui des compétences. Toutes ces logiques s'inscrivent dans la mission globale de médiation numérique des travailleurs sociaux que représente la matrice ci-dessous.

²⁰⁴ F. SORIN, « Les pratiques numériques des travailleurs sociaux : entre « savoir-faire » et « devoir-faire » », *Vie sociale*, 2019, vol. 4, n°28, pp. 33-49.

Encadré B5. Matrice de la diversité des pratiques de médiation numérique des travailleurs sociaux



Source : F. SORIN, « Les pratiques numériques des travailleurs sociaux : entre « savoir-faire » et « devoir-faire » », *Vie sociale*, 2019, vol. 4, n°28, pp. 33-49

b. Les lacunes de la médiation numérique

69-. Si la médiation numérique procède, pour partie, de la demande d'« aide numérique »²⁰⁵ des usagers, elle est encore le fruit d'une **délégation – souvent implicite – de certaines administrations, réalisée sans contrepartie**. Selon le rapport 2020 de la Cour des comptes²⁰⁶,

²⁰⁵ P. MAZET, F. SORIN, « Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux », *op. cit.*

²⁰⁶ COUR DES COMPTES, [Rapport public annuel 2020](#), Tome II, Le numérique au service de la transformation de l'action publique, février 2020, p. 95.

le volume des personnes accompagnées par les travailleurs sociaux a fortement augmenté ces dernières années. À titre d'illustration, le nombre de demandeurs d'emploi est passé de 4,9 millions en 2012 à 5,9 millions en 2018, soit une augmentation de 21,1 %²⁰⁷. Cette évolution s'est traduite par l'augmentation corrélative des demandes d'aide numérique auprès des travailleurs sociaux les accompagnant²⁰⁸. La formation des usagers au numérique prend désormais, à ce titre, une place importante dans le suivi des personnes accompagnées par ces derniers.

Encadré A13. La place croissante de la formation des bénéficiaires aux usages numériques dans l'accompagnement social. Témoignages recueillis au sein de la cellule Flash Emploi, le 19 janvier 2021

- **Madame B., 44 ans, en recherche d'emploi**

Le premier temps de l'entretien est consacré à l'analyse de la méthodologie de la bénéficiaire dans sa recherche d'emploi. La référente interroge la bénéficiaire sur les sites utilisés pour la recherche d'emploi. Cette dernière recourt principalement à Indeed, Package Job et Pôle emploi. La référente Flash Emploi demande à la bénéficiaire si elle a paramétré des alertes. À la suite de sa réponse négative, elle lui explique comment paramétrer le rayon, pour élargir la recherche à Nice et ses alentours (25km) et comment mettre en place un système d'alerte sur la boîte mail pour être averti des nouvelles offres, en lien avec la recherche, dès leur apparition sur le site. La bénéficiaire prend note de ces informations, car elle ne connaissait pas cette manipulation.

⇒ Du fait de la digitalisation des offres d'emploi, une grande partie du temps de l'accompagnement des personnes consiste désormais à leur **faire connaître les plateformes numériques de recherche d'emploi** et **expliquer les fonctionnalités** propres à chacune.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations](#), novembre 2017 - mai 2018, p. 21.

La conseillère invite également la bénéficiaire à élargir ses recherches notamment en recourant à d'autres sites : elle lui envoie par mail un fichier .pdf listant des sites généraux et d'autres spécifiques à certains secteurs. Elle lui recommande également de s'inscrire dans des agences d'intérim, qui ont souvent des postes dans le domaine du secrétariat.

La référente demande ensuite à la bénéficiaire si elle a un compte Facebook. Cette dernière explique qu'elle a récemment supprimé son compte pour raisons personnelles, mais son mari et ses enfants y sont encore. La conseillère explique qu'il existe également de nombreux groupes locaux sur lesquels sont diffusées de nombreuses offres très variées. Certains groupes sont publics, c'est-à-dire accessibles par tous, même en l'absence de compte. D'autres sont privés, c'est-à-dire que leur accès est conditionné par une demande préalable de rejoindre le groupe, laquelle ne peut se faire sans compte Facebook. Elle conseille à la bénéficiaire de demander à son mari ou ses enfants de s'inscrire sur ces groupes et de s'y rendre de temps en temps.

- ⇒ Les **réseaux sociaux (non-professionnels)** deviennent désormais un nouveau moyen de trouver de l'emploi. La simplicité du mode de publication des annonces est parfois favorisée par certains employeurs. Les groupes privés permettent également de limiter la vue de l'offre aux membres du groupe qui sont donc essentiellement des locaux.
- ⇒ Cependant, si certaines offres redirigent parfois vers une adresse email ou un site web, d'autres invitent parfois les candidats à soumettre leur candidature en message privé sur le réseau social. Le problème est que **de nombreuses personnes ne maîtrisent pas les paramètres de confidentialité de leur profil ni les codes à respecter en matière de e-reputation.**

Le deuxième temps de l'entretien est, quant à lui, consacré à l'analyse détaillée du CV de la candidate. Cette dernière l'a réalisé par Word et semble familière avec les outils de mise en page. Les conseils portent donc essentiellement sur l'amélioration du fond. La conseillère discute de chacune des parties du CV pour mettre le plus en valeur son profil (reconversion professionnelle).

La référente Flash emploi était elle-même recruteuse auparavant. Elle explique que la plupart des recruteurs ne passent que quelques secondes sur un CV : chaque détail compte. Il faut donc optimiser le visuel et choisir avec soin les expériences et compétences à mettre en valeur.

Le temps passé à expliquer le fonctionnement des plateformes ne permettra pas à la conseillère de s'attarder sur la lettre de motivation. Elle propose de faire un retour par mail sur la lettre de motivation que la demandeuse d'emploi a apporté avec elle.

- **Jihède, conseillère insertion professionnelle à Flash Emploi**

Parfois, Jihède réalise ses propres « tutoriels », écrits à la main, pour aider les personnes ayant le plus de difficultés avec les plateformes numériques. Le problème est qu'il arrive fréquemment que le design d'une plateforme évolue et se mette à jour, perturbant ainsi les utilisateurs les plus vulnérables.

Pour ceux qui ne maîtrisent pas les outils numériques, le temps d'écoute et de conseils est finalement consacré à la coproduction, ensemble, d'un CV numérique, d'une lettre de motivation, voire de la réalisation de candidatures.

70- Ce transfert de missions vers les travailleurs sociaux n'a pourtant pas eu pour conséquence une augmentation proportionnelle des effectifs, en ce compris dans l'administration²⁰⁹. En première ligne pour remédier au non-recours aux droits sociaux – et à la fracture numérique qui concernerait 6 millions d'individus²¹⁰ – le corps des travailleurs sociaux représenterait seulement 43 400 professionnels. Bien que des « conseillers numériques »²¹¹ se déploient

²⁰⁹ Selon le [rapport public annuel de 2020](#) de la Cour des comptes (p. 95), l'accroissement des effectifs de Pôle emploi a été de 5,3 % de 2012 à 2018, mais cette hausse, dont peu d'opérateurs publics ont bénéficié, est très inférieure à celle du public pris en charge sur la période.

²¹⁰ CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ACCES AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), *op. cit.*, p. 17.

²¹¹ Dans le cadre du volet « inclusion numérique » du [plan France Relance](#), l'État a financé le déploiement, d'ici 2022, de 4 000 conseillers numériques France Services pour former les usagers au numérique partout sur le territoire.

progressivement sur le territoire, ces derniers ne sauraient être assimilés aux travailleurs sociaux qui assurent un suivi continu et global de la personne, alors que le conseiller numérique n'intervient que sur une mission ponctuelle : la formation aux usages et outils numériques.

71- L'augmentation significative de leur charge de travail²¹² ne fut pas davantage accompagnée d'un soutien matériel et financier. Contrairement aux délégations de service formelles (Voy. Encadré B6), plus rares, **les travailleurs sociaux ne bénéficient d'aucun dispositif de formation**. Paradoxalement, cette situation fait que même les professionnels du secteur social ignorent qu'ils sont, en pratique, des médiateurs numériques²¹³. Confrontés aux évolutions régulières des outils informatiques et plateformes numériques²¹⁴, la majorité des travailleurs se forment par leurs propres moyens. Selon une étude réalisée pour Emmaüs Connect²¹⁵, **moins de 10% des travailleurs sociaux déclarent avoir reçu une formation au numérique** dans le cadre professionnel ou au cours de leur formation initiale²¹⁶. Si ces chiffres datent de 2016, les retours de notre enquête n'indiquent pas d'amélioration sur ce point et le besoin de formation de ces professionnels pour s'extraire du « bricolage du quotidien »²¹⁷ demeure important.

Encadré B6. Les délégations de service public : l'exemple des « points relais caf.fr »

²¹² Voy. en ce sens : CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ACCES AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), op. cit., p. 15 ; N. OKBANI, « Le travail social à l'épreuve du numérique », Rapport intermédiaire, juin 2020, p. 47.

²¹³ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, op. cit., p. 30.

²¹⁴ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, op. cit., p. 16 et p. 32.

²¹⁵ Y.-M. DAEVENEL, [Le numérique au sein de l'Action sociale dans un contexte de dématérialisation. Politiques d'établissement, pratiques des professionnels et accompagnement au numérique des usagers](#), Les études Connexions solidaires, avril 2016, p. 2.

²¹⁶ À titre de contre-exemple, l'IRTS PACA-Corse est l'un des rares à inclure dans son diplôme (DEASS) d'assistant ce service social, un enseignement relatif aux pratiques informatiques et numériques.

²¹⁷ CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ACCES AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), op. cit., p. 17.

Il est possible de constater un transfert formel des missions d'accompagnement numérique qui s'opère directement des administrations vers les travailleurs sociaux, tel que l'illustrent les labels « points relais caf.fr » et des « points numériques caf.fr ».

Les premiers sont des espaces numériques aménagés directement au sein des locaux de partenaires, ayant accepté de mettre à disposition des moyens matériels (ordinateurs, scanners et imprimantes) et humains (un accompagnateur) pour effectuer les démarches en ligne. Les seconds sont également des espaces numériques aménagés au sein des locaux de partenaires, ayant uniquement vocation de mettre en libre-service les matériaux informatiques nécessaires pour faciliter l'accès aux droits et aux services. En échange, la Caf met à disposition du partenaire une adresse email unique pour tout type de question, des formations et rencontres régulières du réseau des Partenaires d'accueil, un espace en ligne sur le site de la Caf intitulé « Partenaire d'accueil » pour permettre de retrouver rapidement toute l'information nécessaire en lien avec leur statut de point relais point numérique Caf²¹⁸, ou encore même parfois des jeunes en contrat de service civique²¹⁹.

Si ces dispositifs sont tout à fait louables dans leurs objectifs – l'objet étant de faciliter l'accès à l'information et aux droits sociaux des usagers –, ils institutionnalisent néanmoins un net transfert de compétences de l'administration vers les partenaires sociaux. En témoignent les nombreuses obligations pesant sur les travailleurs sociaux en vertu de la convention de partenariat pour les labels « point relais caf.fr »²²⁰. En contrepartie, ils ont néanmoins l'avantage d'assurer une formation continue des travailleurs sociaux aux outils de la Caf.

Encadré A14. Les formations limitées des travailleurs sociaux au numérique

²¹⁸ <https://www.caf.fr/sites/default/files/caf/261/partenaires/partenaire-accueil/fiche-notre-partenariat.pdf>

²¹⁹ N. OKBANI, « Le travail social à l'épreuve du numérique », *op. cit.*, p. 61.

²²⁰ Voy. par exemple la [Convention de partenariat Point relais Caf entre la Caf de la Gironde et la Communauté de communes du Cubzaguais](#).

- **Entretien mené le 22 janvier 2021 avec Jihède, conseillère insertion professionnelle à Flash Emploi**

En tant que travailleurs sociaux, êtes-vous, vous-mêmes accompagnés pour vous former sur les nouveaux outils mis en place par l'administration (dans le cadre d'une mise à jour, ou du lancement d'une nouvelle plateforme par exemple) ? Ou, devez-vous prendre en main ces outils de manière autodidacte sur votre temps personnel ?

« Tout dépend de l'interlocuteur :

- Lorsque le nouvel outil est proposé par le département ou un organisme extérieur, une formation est mise en place, destinée soit à l'ensemble des salariés soit à un représentant par équipe qui nous transmettra les modalités. Par exemple, ce fut le cas pour la nouvelle plateforme ITOU²²¹ mise en place en fin d'année dernière : une réunion en visio a été organisée et l'un de nos collègues a participé et nous a fait partager le compte rendu.
- Lorsque l'outil est proposé par notre Fondation, ce n'est pas toujours le cas. Le logiciel Microsoft Teams a été mis en place l'année dernière, mais nous n'avons pas pu profiter de formation. Est-ce dû au COVID-19 ? **Nous avons donc dû découvrir les fonctionnalités en l'utilisant selon le niveau de chacun. Ceux ayant une habileté plus développée avec l'informatique ont formé les autres afin de faciliter la prise en main du logiciel.**

Pour les nouveaux salariés, le principe est le même nous nous formons les uns les autres.

Par ailleurs, des **référents numériques** existent répartis par secteur d'activités et géographique (j'en fais partie). Pour le moment, nos missions n'ont pas été encore bien définies par manque de temps, mais l'idée est de pouvoir répondre aux problèmes de 1^{er} niveau.

De plus, un projet est en phase de construction pour réaliser un état des lieux des connaissances informatiques de l'ensemble des salariés de la Fondation, l'objectif étant de mettre en place les formations nécessaires. La Fondation de Nice met un point d'honneur à travailler la question de la

²²¹ <https://inclusion.beta.gouv.fr/>

fracture numérique que ce soit pour les usagers ou les salariés. L'année 2020 a été une année particulièrement compliquée qui a empêché l'avancement de ces projets. »

72-. Aux compétences techniques que les travailleurs sociaux doivent de fait acquérir, s'ajoute la prise en considération de nouveaux enjeux juridiques – tout aussi décisifs que mal connus de la profession –, en matière de protection des données personnelles. Lorsque les travailleurs sociaux réalisent des démarches en lieu et place des usagers, se pose en effet la question de la **confidentialité des données** (conservation des identifiants, mots de passe, etc.) et celle de la **responsabilité de l'acteur social**, notamment en cas d'erreur²²². Rappelons que tout manquement en la matière, que redoute particulièrement le Défenseur des droits²²³, est susceptible d'engager, à titre principal, la responsabilité civile de la structure sociale, cette dernière endossant le rôle de responsable de traitement des données personnelles des usagers²²⁴. La responsabilité pénale du travailleur social peut en outre être engagée s'il est admis qu'il a enfreint intentionnellement les dispositions pénales relatives à la protection des données personnelles²²⁵ ou s'il manque à son obligation de respect du secret professionnel²²⁶. Sa responsabilité civile peut enfin être reconnue sur le plan disciplinaire²²⁷, si la structure sociale ne soutient pas ses membres dans la mise en œuvre des missions de médiation numérique. Autant d'éléments qui traduisent la **nécessité pour le travailleur de connaître les bonnes pratiques**, qui relèvent tout autant de la technique que de la déontologie.

²²² Voy. not. en ce sens : MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, pp. 24-26 ; CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ACCÈS AU DROIT DE LA GIRONDE, *L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics*, op. cit., p. 18.

²²³ Ainsi qu'il est ressorti de nos échanges à l'occasion de la journée de travail du 26 mai 2021 organisée au sein de l'OEP et la MSH du Sud.

²²⁴ RGPD, art. 4,7) et art. 24.

²²⁵ Code pénal, art. 226-16 et s.

²²⁶ Prévu par : Code de l'action sociale et des familles, article L. 411-3 ; sanctionné par : Code pénal, art. 226-13.

²²⁷ Sur le régime des sanctions disciplinaires des travailleurs sociaux, voy. not. S. HENNION, *La responsabilité des travailleurs sociaux*, éd. ASH, coll. ASH professionnels, 2^e éd., 2012, pp.75-92.

c. Les médiations numériques au détriment des usagers

73- Cette évolution des missions revêt, *in fine*, des conséquences préoccupantes pour les usagers, qui sont susceptibles de se traduire par un accompagnement numérique et social inadapté (i) et des inégalités dans la prise en charge des vulnérabilités technologiques (ii).

(i) De l'inadaptation de l'accompagnement numérique et social

74- L'inadaptation du régime juridique des accompagnements numérique et social et l'insuffisance de leurs moyens se comprennent de concert.

74a- D'une part, dès lors que l'accompagnement social est la mission première des travailleurs sociaux, **l'objectif d'inclusion numérique n'est pas nécessairement conduit à son terme**. En effet, dans le cadre de mission d'aide à l'emploi, pour prendre ce seul exemple, l'accompagnement numérique est nécessairement accessoire et limité au temps de la prise en charge. Au sein du service Flash emploi de la Fondation de Nice, il se limite à 3 mois²²⁸, l'objectif premier étant le retour sur le marché du travail des bénéficiaires. De ce point de vue, l'accompagnement numérique n'apparaît pas pleinement adapté.

Encadré A15. L'impossibilité pour les travailleurs sociaux d'assurer une formation au numérique complète pour les usagers

- Entretien mené le 22 janvier 2021 avec Jihède, conseillère insertion professionnelle à Flash Emploi

²²⁸ Renouvelable une fois pour 6 à 12 mois depuis la crise sanitaire.

Considérez-vous que la formation des bénéficiaires sur l'utilisation du numérique devrait être considérée comme une mission à part entière (en termes de temps et d'énergie dépensée), où considérez-vous cela comme la continuité de votre mission d'accompagnement principale ?

« Après sondage fait auprès de mes collègues, nous sommes plusieurs à penser que la formation des bénéficiaires sur l'utilisation du numérique devrait être considérée comme une mission à part entière. En effet, il nous est demandé dans nos missions de pouvoir pallier cette difficulté afin d'assurer la continuité de l'accompagnement et l'insertion professionnelle des personnes reçues. Mais le manque de temps ne permet pas aux bénéficiaires une maîtrise du numérique correct, nous sommes limités. »

74b- D'autre part, et surtout, **le temps consacré à la médiation numérique se déduit nécessairement du temps dédié à l'accompagnement social du bénéficiaire**. Cette situation est diversement appréciée des professionnels, et donne lieu à des pratiques divergentes.

(ii) Inégalité de traitement des vulnérabilités numériques

75- La médiation numérique ne faisant pas explicitement partie des missions des travailleurs sociaux, nombre de professionnels s'interrogent sur l'opportunité et l'étendue de leur intervention. Si, pour certains professionnels du secteur social, l'accompagnement numérique des bénéficiaires apparaît indispensable à la réalisation de leur mission d'accès aux droits et d'inclusion sociale, il est, pour d'autres, contraire à leur mission d'autonomisation²²⁹ et conduirait à une forme de déqualification²³⁰ du travail social : mission chronophage et standardisée, l'accompagnement aux démarches administratives en ligne s'apparenterait à du

²²⁹ CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ACCÈS AU DROIT DE LA GIRONDE, [L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics](#), *op. cit.*, pp. 16-17

²³⁰ P. MAZET, F. SORIN, « Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux », *op. cit.*

« *dirty work* » administratif²³¹, loin de l'accompagnement social personnalisé au fondement de leur intervention. **Les travailleurs sociaux doivent ainsi bien souvent arbitrer entre l'accès aux droits ou l'autonomisation des bénéficiaires**, deux objectifs qu'ils doivent pourtant en principe assurer simultanément.

76- Ces divergences de conception emportent une divergence des pratiques des travailleurs sociaux ou, plus généralement des structures lorsque celles-ci adoptent une politique commune des pratiques internes. Certains professionnels refusent de réaliser une formation des usagers aux outils numériques, préférant les renvoyer vers des associations locales ou des professionnels spécialisés à l'instar des conseillers numériques déjà mentionnés²³². Il s'agit de ne pas « *dénaturer le cœur de leur métier et de leur activité d'animation sociale et socioculturelle* »²³³. Une des difficultés que soulève ce parti pris tient dans la fragmentation de la prise en charge, qui menace en outre le ralentissement des démarches. D'autres travailleurs sociaux investissent pleinement cette nouvelle mission, sous la forme d'un « auto-mandat »²³⁴ tenant compte de l'urgence de la situation des bénéficiaires.

Encadré A16. La difficulté pour les travailleurs sociaux de connaître les dispositifs locaux d'aide numérique

- **Entretien avec Jihède, conseillère insertion professionnelle à Flash Emploi, le 19 janvier 2021.**

²³¹ Voy. not. en ce sens : P. MAZET, F. SORIN, « Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux », *op. cit.* ; N. OKBANI, « Le travail social à l'épreuve du numérique », *op. cit.*, pp. 60-68.

²³² Voy. *supra* n°69.

²³³ N. OKBANI, « Le travail social à l'épreuve du numérique », *op. cit.*, p. 67.

²³⁴ Sur cette notion, voy. not. P. MAZET, F. SORIN, « Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux », *op. cit.* ; B. RAVON, P. VIDAL-NAQUET, « L'épreuve de professionnalité : de la dynamique d'usure à la dynamique réflexive », *SociologieS*, 2016.

Jihède nous fait part de la difficulté d'accéder à l'information quant aux espaces et à la formation numérique gratuits. Le besoin de rassembler l'information et l'offre disponible apparaît un travail indispensable et pourtant non réalisé à ce jour, ce qui conforte l'observation d'initiatives nombreuses, mais dispersées sur le territoire. Même pour quelqu'un d'aguerri avec les moteurs de recherche, il est extrêmement difficile d'obtenir l'information sur les dispositifs existants.

- **Entretien avec Karim, travailleur socio-juridique au Service Migrants, le 2 février 2021.**

Karim a porté notre attention sur l'existence d'une plateforme pour déposer des justificatifs numérisés pour obtenir un remboursement auprès de l'assurance maladie. Cette plateforme est globalement méconnue par les professionnels comme les particuliers. Aucune communication n'est faite par la CPAM, entémoigne les modalités d'envoi des justificatifs sur le site ameli.fr (voir lien hypertexte). Il l'a découverte par hasard dans son cadre privé.

Au-delà de cette méconnaissance, cette plateforme est difficile d'accès. Il est en effet nécessaire de bénéficier de l'URL exact (la recherche par mots clés est quasiment impossible). Or, cet URL ne possède jamais la même configuration selon le département.

À titre d'exemple :

- Département de la Charente-Maritime (17) : https://www.cpam17.fr/depot_pieces/
- Département de l'Isère (38) : <https://pieces.cpam-isere.fr/>

L'investissement des travailleurs sociaux est d'autant plus avéré lorsqu'il n'existe pas d'alternative locale proposant des services d'inclusion numérique ou que celles-ci ne sont pas connues des aidants²³⁵ : **les inégalités territoriales²³⁶ sont une autre composante des inégalités de traitements.**

²³⁵ Comme nous l'avons vu précédemment. Voy *supra* n°60 et encadré A11.

²³⁶ Voy. not. P. MAZET, F. SORIN, « Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux », *op. cit.*

Ces éléments interrogent aussi quant à l'évolution juridique du statut de travailleur social.

2. Quel régime pour la médiation numérique ?

77- Au regard du diagnostic établi, il apparaît nécessaire de renforcer la formation et la diffusion des bonnes pratiques en matière de droit de la protection des données personnelles (a), et de renforcer la pratique encore embryonnaire du mandat numérique (b).

a. Formation et bonnes pratiques en matière de droit de la protection des données personnelles

78- La dématérialisation impose un renforcement de la formation et des bonnes pratiques en matière de droit de la protection des données personnelles. À cet égard, plusieurs initiatives montrent la voie et méritent d'être davantage relayées auprès des professionnels.

79- La Charte de l'aidant numérique²³⁷ proposée par la mairie de Paris en 2017, relève du « droit souple » ambitionne de « *donner aux aidants numériques un cadre éthique et déontologique pour accompagner les publics en difficulté numérique* » et de « *sensibiliser sur la protection des données personnelles du public aidé* »²³⁸. Elle prévoit ainsi que « *les aidants numériques doivent veiller à garantir la confidentialité quant aux informations données par les usagers en référence aux règles édictées par la CNIL et au regard de leur fonction et statut* »²³⁹. S'agissant de la confidentialité des données, la Charte propose la mise en place d'un accord mutuel entre l'aidant et l'aidé, dans lequel l'aidant s'engage à « *ne garder aucune copie papier ou numérique des documents qui lui ont été transmis, ne conserver aucun*

²³⁷ [Charte de l'aidant numérique](#)

²³⁸ *Ibidem*, art. 1.

²³⁹ *Ibidem*

identifiant ou mot de passe personnel des publics aidés et ne transmettre aucune information ou document à un tiers »²⁴⁰. La Charte indique encore que la responsabilité de l'aidant ne pourra être engagée qu'« *en cas de dysfonctionnement technique ou organisationnel* »²⁴¹. Elle constitue aussi un premier modèle intéressant, non toutefois exempt d'imperfections. En effet, la simple mention des règles édictées par la CNIL n'est aujourd'hui plus suffisante au regard du RGPD²⁴² et la notion de « *dysfonctionnement technique ou organisationnel* » demeure largement interprétable.

80- En 2019, la CNIL a également publié un kit d'information à destination des travailleurs sociaux visant à protéger les données des usagers dans le cadre de la réalisation des démarches en ligne²⁴³. Il contient des « fiches de bonnes pratiques » et un modèle de mandat²⁴⁴. Ce mandat, à durée nécessairement limitée, doit lister de manière exhaustive les missions que le mandataire – le travailleur social – pourra effectuer pour le compte du mandant – l'utilisateur –. Le contrat soumet expressément le mandataire à des obligations de minimisation des données, d'information du mandant, de transparence et de confidentialité. Ce mandat contient, par ailleurs, une clause de responsabilité, qui reproduit l'article 1991 du Code civil prévoyant que « *le mandataire est tenu d'accomplir le mandat tant qu'il en demeure chargé, et répond des dommages-intérêts qui pourraient résulter de son inexécution* ».

Il apparaît toutefois, en pratique, que l'usage du mandat n'est à ce jour pas répandu. Dans les faits, les accords des usagers sont principalement recueillis oralement, sous la forme de

²⁴⁰ *Ibidem*, art. 3.

²⁴¹ *Ibidem*, art. 4.

²⁴² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

²⁴³ CNIL, « [Travailleurs sociaux : un kit d'information pour protéger les données de vos publics dans le cadre de la réalisation des démarches en ligne](#) », 23 janvier 2019.

²⁴⁴ CNIL, « [Professionnels du secteur social : comment mieux protéger les données de vos usagers dans le cadre des démarches en ligne ?](#) », 5 mai 2021.

contrat de mandat consensuel, voire tacite, de manière peu conforme à l'exigence d'un consentement libre, spécifique, éclairé et univoque imposée par le RGPD²⁴⁵.

b. Vers un mandat numérique

81.- Plus largement, il apparaît **indispensable d'adapter l'état de droit aux nouvelles missions des travailleurs sociaux**. Cette nécessité justifierait la proposition de **mise en place d'un mandat numérique (recommandation n°5)** sur le modèle de ce que défend, pour d'autres procédures, le Congrès national des Notaires²⁴⁶. Il s'agirait, appliqué à la situation des démarches administratives d'urgence, de permettre une habilitation, à titre exceptionnel, du professionnel à réaliser les démarches administratives pour le compte du bénéficiaire. Au regard des risques soulevés par de telles délégations, et de la volonté de favoriser l'autonomisation des publics, nous soutenons la limitation du mandat dans le temps et le spectre des procédures. L'idée serait qu'il permette d'accomplir les services publics essentiels et repose sur l'accord du bénéficiaire. Nous songeons également à ce qu'il étende le droit à l'erreur au mandataire (CRPA, art. L. 123-1).

82.- Une initiative a été lancée par le secrétaire d'État au numérique le 15 mars 2021, avec l'annonce de l'entrée en phase de production d'« Aidants Connect »²⁴⁷. Inspiré du mandat de la CNIL, le dispositif repose sur la plateforme permettant de sécuriser les démarches administratives en ligne réalisées par un tiers aidant professionnel²⁴⁸. Au terme de la conclusion du mandat numérique, le professionnel social est habilité à réaliser ces démarches

²⁴⁵ RGPD, cons. (32) et art. 7.

²⁴⁶ [Rapport du 117^e Congrès des Notaires](#), 2021.

²⁴⁷ L. BONCOURT, « [Illectronisme : le dispositif Aidants Connect entame son déploiement national](#) », *Banque des territoires*, 15 mars 2021.

²⁴⁸ Ce qui exclue notamment les personnes en services civiques, les bénévoles, les stagiaires et alternants ; mais également toute personne non professionnelles (tuteurs, curateurs, etc.).

en lieu et place de l'utilisateur mandant, pour une durée déterminée²⁴⁹ sur un périmètre établi. Cette plateforme a été co-construite avec les aidants, expérimentée depuis février 2019 et déployée par vagues territoriales depuis mars 2021²⁵⁰. Elle requiert, de la part des structures sociales, une demande pour habilitier leurs travailleurs. Les aidants titulaires de l'habilitation devront alors suivre une journée et demie de formation obligatoire concernant notamment le diagnostic des besoins d'accompagnement, l'application du RGPD et une présentation des dispositifs d'inclusion numérique pilotés par le programme Société Numérique²⁵¹. Cette formation se clôture par la réalisation du test de compétences numériques « Pix », afin de s'assurer que l'aidant dispose des compétences nécessaires à la réalisation des démarches en ligne²⁵².

Du côté du bénéficiaire, le champ du mandat est discuté avec l'aidant, puis validé sur l'un des sites administratifs de son choix via « FranceConnect »²⁵³. L'aidant peut alors réaliser la démarche en ligne pour laquelle il a été mandaté.

Le dispositif prévoit que la responsabilité de l'aidant peut être engagée s'il n'a pas accompli sa mission ou lorsqu'une faute a été commise dans l'exercice de son mandat. Il reviendra toutefois à l'utilisateur de prouver non seulement le manquement ou la faute, mais également la mauvaise foi de l'aidant. En effet, si l'aidant agit de bonne foi, sa responsabilité ne pourra être recherchée²⁵⁴.

En matière de données personnelles, la responsabilité de l'aidant pourrait être engagée si ce dernier conservait des données personnelles de l'utilisateur dans un fichier qui serait volé ou détruit. Le site « Aidants Connect » rappelle qu'il appartient à l'aidant de respecter les

²⁴⁹ Pour l'instant, la plateforme ne prévoit que deux choix de durée (1 jour ou 12 mois), mais cette modalité est amenée à évoluer.

²⁵⁰ « [Zoom sur les vagues de déploiement d'Aidants Connect](#) », *Incubateur des Territoires*.

²⁵¹ Pour le détail, voy. : « [Zoom sur les vagues de déploiement d'Aidants Connect](#) », *Incubateur des Territoires*.

²⁵² Sur les outils Pix, voy. *supra* n°13.

²⁵³ « [FranceConnect](#) » est un téléservice national qui permet aux usagers d'accéder de façon universelle aux différentes administrations en ligne partenaires, par le biais d'un identifiant et mot de passe uniques.

²⁵⁴ « [Foire aux questions, Le mandat](#) », *Aidants Connect*.

procédures internes de sa structure qui auront été établies, notamment avec le délégué à la protection des données²⁵⁵.

83- Cette initiative constitue une avancée décisive dans l'encadrement de la médiation numérique. Demeure toutefois ouverte la question de **la nécessité de traduire juridiquement l'évolution numérique des missions des travailleurs sociaux dans leur statut**. Le travail de terrain réalisé a mis en évidence l'absence de consensus sur ce point que les débats précédents rappelaient. Au regard des inégalités de traitement rapportées, il sera toutefois nécessaire de la réinvestir ou de repenser plus largement le cadre institutionnel de la médiation numérique à destination des publics vulnérables.

B. L'autonomisation numérique des vulnérables

84- Second volet tout aussi indispensable de la médiation numérique, l'autonomisation numérique de l'ensemble des usagers – et plus spécifiquement des vulnérables – est au fondement même de l'aide sociale. À cet égard, il convient de renforcer l'accessibilité numérique (1) et penser l'inclusion numérique en intégrant les bénéficiaires dans la construction des outils (2).

1. Renforcer l'accessibilité numérique

85- L'accessibilité numérique désigne la situation où l'accès aux services et contenus numériques est garanti à tous. Au départ des travaux de la *Web Accessibility Initiative* (W3I), nous remarquerons qu'en droit, l'accessibilité numérique a été principalement envisagée sous l'angle d'un meilleur accès des personnes handicapées aux services numériques. La

²⁵⁵ « [Foire aux questions, Les données personnelles](#) », *Aidants Connect*.

reconnaissance de l'accessibilité numérique s'est ainsi traduite par l'élaboration d'un référentiel juridiquement contraignant, à destination des organismes privés et publics (a). Malgré les risques de sanctions, les administrations restent à ce jour largement défaillantes quant à la mise en œuvre du référentiel qui constitue pourtant un modèle de bonne pratique (b).

a. La notion d'accessibilité numérique en droit français

86-. Avant d'être une obligation légale, l'accessibilité numérique est avant tout un concept utilisé par les organismes de normalisation. En 1997, le World Wide Web Consortium (W3C), l'organisme international chargé de la normalisation du web, crée la Web Accessibility Initiative (WAI)²⁵⁶. Concrètement, l'objectif de la WAI est d'assurer un accès complet au web aux personnes en situation de handicap, ou dont les capacités décroissent avec l'âge²⁵⁷.

87-. L'objectif de cette instance est d'établir des recommandations à destination des éditeurs de logiciels et des créateurs de contenus web, pour que ceux-ci soient plus accessibles²⁵⁸. Les recommandations édictées par la WAI, et notamment les *web content accessibility guidelines* (WCAG)²⁵⁹ ont permis l'élaboration de la norme européenne « pour l'accès aux produits et services TIC »²⁶⁰ dont est directement issu le Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) applicable en France. Ce dernier fixe les critères techniques à respecter pour assurer l'accessibilité numérique des services et contenus numériques.

Encadré B7. Les principes de l'accessibilité numérique selon le W3C

²⁵⁶ Initiative sur l'accessibilité du web.

²⁵⁷ CNUM, *L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité*, 2020, p.23.

²⁵⁸ WIKIPEDIA, « [Web accessibility initiative](#) ».

²⁵⁹ Recommandations sur l'accessibilité des contenus du web.

²⁶⁰ Norme européenne EN 301 549 V2.1.2 (2018-08).

- « **Perceptible** - L'information et les composants de l'interface utilisateur doivent être présentés à l'utilisateur de façon à ce qu'il puisse les percevoir. Cela signifie que l'utilisateur doit être capable de percevoir les informations présentées (elles ne peuvent être invisibles à tous leurs sens) ;
- **Utilisable** - Les composants de l'interface utilisateur et de navigation doivent être utilisables. Cela signifie que l'utilisateur doit être en mesure d'utiliser l'interface (l'interface ne peut pas exiger une interaction qu'un utilisateur ne peut effectuer) ;
- **Compréhensible** - Les informations et l'utilisation de l'interface utilisateur doivent être compréhensibles. Cela signifie que l'utilisateur doit être en mesure de comprendre l'information ainsi que l'utilisation de l'interface utilisateur (le contenu ou l'utilisation ne peuvent pas aller au-delà de sa compréhension.) ;
- **Robuste** - Le contenu doit être suffisamment robuste pour être interprété de manière fiable par une large variété d'agents utilisateurs, y compris les technologies d'assistance. Cela signifie que l'utilisateur doit être en mesure d'accéder au contenu au fur et à mesure que les technologies progressent (au fur et à mesure que les technologies et les agents utilisateurs évoluent, le contenu doit rester accessible) »²⁶¹

Source : <https://www.w3.org/Translations/NOTE-UNDERSTANDING-WCAG20-fr/intro.html>

88- En France, le cadre juridique de l'accessibilité numérique est issu de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 « *pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* »²⁶² et du décret du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux

²⁶¹ W3C, [Introduction à comprendre les WCAG 2.0](#). Voy aussi. CNUM, [L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité](#), op. cit., p. 24.

²⁶² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

personnes handicapées des services de communication au public en ligne²⁶³. Il fixe l'obligation pour certains organismes de rendre accessible leurs services et contenus numériques aux personnes en situation de handicap.

89a- Le périmètre de l'obligation d'accessibilité numérique s'avère particulièrement large puisqu'elle concerne l'ensemble des services et contenus numériques édités et mis à disposition du public par l'État, les collectivités territoriales ainsi que les organismes privés délégataires d'un service public. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 47 II, l'obligation d'accessibilité concerne « *l'accès à tout type d'information sous forme numérique, quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation, en particulier les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique* ». En d'autres termes, **l'ensemble des services publics accessibles par voie dématérialisée doit respecter les exigences légales en matière d'accessibilité.**

89b- Le respect de ces exigences s'apprécie notamment en fonction de la conformité des services et contenus aux critères définis par le RGAA. La conformité est établie à la suite d'une procédure d'audit réalisée soit en interne, dans le cadre d'une autoévaluation, soit par un prestataire externe. Trois niveaux de conformité sont aujourd'hui reconnus (**voir encadré B8**). Pour autant, **le défaut de conformité d'un site ou d'une application publique n'emporte pas nécessairement de sanction.** En réalité, seul le défaut d'affichage des documents obligatoires est susceptible de sanctions (celle-ci étant comprise entre 2000 et 20 000 euros). Dès lors, une fois la procédure d'audit réalisée, l'administration ou l'organisme chargé d'une mission de service public devra établir des documents obligatoires, justifiant de la conformité de ses services numériques. Ces documents sont au nombre de deux :

²⁶³ [Décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne.](#)

- La déclaration d'accessibilité qui atteste du niveau de conformité du site, de l'application, etc. ;
- Le schéma pluriannuel de mise en accessibilité numérique, qui précise les engagements de l'administration en matière d'accessibilité numérique.

Encadré B8. Les différents niveaux de conformité au RGAA

Conformité totale (= 100%)	Conformité partielle (>50%)	Défaut de conformité (<50%)
Une conformité totale est possible lorsque l'ensemble des critères du RGAA sont respectés.	La conformité partielle est reconnue quand au moins la moitié des critères du RGAA sont respectés.	Le défaut de conformité est avéré lorsque moins de la moitié des critères du RGAA sont respectés.

b. Les lacunes de sa mise en œuvre

90- S'il n'existe pas de moyens permettant d'établir avec exhaustivité le niveau de conformité des services publics numériques, il apparaît qu'une étude de 2014, réalisée sur près de 600 sites, avait établi que seuls 4 % des sites publics avaient respecté leurs obligations en matière d'accessibilité²⁶⁴. Cette « inaccessibilité numérique » des services publics est toujours dénoncée. Dans son rapport de 2019, le Défenseur des droits constate ainsi,

« à la lumière des réclamations reçues, des échanges avec le comité d'entente handicap, des auditions réalisées et des travaux menés, que la plupart des sites publics de l'État ne sont toujours pas en conformité avec la réglementation en vigueur et que la dématérialisation des démarches administratives, en raison de l'inaccessibilité des sites internet, est constitutive d'une fracture supplémentaire dans l'accès aux services publics »

²⁶⁴ K. BARBARY, D. BOULAY, D. BURGER, S. DUCHATEAU, J.-P. GAY, F. LETROUVE & RENAUD. E, *Ce que les sites web publics nous disent de leur accessibilité*, Mars 2014.

et, ce faisant, d'une rupture d'égalité dans l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap »²⁶⁵.

91- L'accessibilité des sites publics est aujourd'hui tributaire de la volonté des organismes en charge de leur conception. En effet, **le risque de sanction pour défaut d'accessibilité s'avère neutralisé en pratique par la notion de « charge disproportionnée » régulièrement invoquée** par les pouvoirs publics. D'après le décret du 24 juillet 2019, la charge disproportionnée s'apprécie en fonction de trois éléments non cumulatifs²⁶⁶ :

- La capacité technique et financière à assurer sa mission d'accessibilité ;
- L'estimation du rapport coût / bénéfices ;
- L'existence d'une alternative accessible aux contenus et services non conformes.

92- Pour autant, la reconnaissance d'une exemption n'apparaît pas comme le principal frein à l'amélioration de l'accessibilité des sites. Selon le Défenseur des droits, l'accessibilité des sites publics souffre essentiellement « [...] d'arbitrages en termes de priorités, d'affectations des ressources humaines et financières des administrations ou organismes concernés »²⁶⁷.

93- Sur la base de l'ensemble de ces éléments, nous soutenons que l'accessibilité des interfaces techniques mise en place dans le cadre de la dématérialisation des procédures doit être une priorité. **Au-delà d'assurer leur accessibilité pour les personnes en situation de**

²⁶⁵ DEFENSEUR DES DROITS, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, *op.cit.*, p. 54.

²⁶⁶ Décret du 24 juillet 2019, art.4 : « I. - La mise en accessibilité d'un ou plusieurs contenus ou fonctionnalités entraîne une charge disproportionnée au sens du [II de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 susvisée](#) lorsque :
1° La taille, les ressources et la nature de l'organisme concerné ne lui permettent pas de l'assurer ;
2° L'estimation des avantages attendus pour les personnes handicapées de la mise en accessibilité est trop faible au regard de l'estimation des coûts pour l'organisme concerné, compte tenu de la fréquence et de la durée d'utilisation du service, ainsi que de l'importance du service rendu.
II. - Les contenus ou fonctionnalités qui ne sont pas rendus accessibles compte tenu du caractère disproportionné de la charge correspondante sont accompagnés, dans la mesure où cela est raisonnablement possible, d'une alternative accessible. »

²⁶⁷ DEFENSEUR DES DROITS, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, *op.cit.*, p. 55.

handicap, ces interfaces doivent également être accessibles aux autres usagers, et particulièrement aux personnes en situation de vulnérabilité technologique. Pour ce faire, nous considérons comme essentiel l'adoption d'un référentiel unique des plateformes et sites internet publics (**recommandation n°8**), tel que cela a pu être proposé à dans la récente proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique²⁶⁸.

2. Penser l'inclusion numérique

94- L'implication des personnes vulnérables dans le processus de conception des services publics dématérialisés suggère de s'intéresser, dans un premier temps, au concept d'inclusion numérique. En proposant d'améliorer l'autonomie numérique des personnes, l'inclusion numérique apparaît comme l'un des principaux palliatifs à l'exclusion numérique (**a**). On peut ainsi regretter, à l'aune des initiatives mises en œuvre, que l'inclusion numérique soit essentiellement envisagée sous l'angle des compétences individuelles et de l'accès aux outils : le développement de sites et plateformes publics ergonomiques constitue tout autant une composante essentielle de cette inclusion. L'implication des publics vulnérables dans la conception de l'ergonomie et l'accessibilité des plateformes apparaît ainsi indispensable (**b**).

a. L'inclusion numérique au service de l'inclusion sociale

95- Face à la dégradation des conditions d'accès aux services publics, le concept d'inclusion numérique a émergé. **Celui-ci vise à rendre le numérique accessible à chaque personne, en garantissant l'accès aux outils informatiques et l'acquisition de compétences numériques.** L'inclusion numérique est toutefois, trop souvent en pratique, assimilée aux moyens et compétences des bénéficiaires. Envisager l'inclusion sous ces seuls aspects apparaît

²⁶⁸ SENAT, [Proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique](#), n°367, 16 février 2021.

réducteurs, alors même que les usagers « *sont surtout susceptibles de contribuer, d'une nouvelle manière, au maintien du monde tel qu'il va et qui est la cause de leur situation sociale défavorable* »²⁶⁹. Il apparaît à cet égard indispensable de concevoir l'inclusion numérique de manière extensive, comme partie intégrante de l'inclusion sociale et de « l'encapacitation » (*empowerment*) des usagers. Cela implique que les usagers puissent effectivement exercer leur rôle de « *citoyen actif et autonome* »²⁷⁰.

96- Cette conception extensive de l'inclusion numérique n'est pas inédite. Dès 2004, au niveau européen, la Commission européenne envisageait celle-ci comme un préalable à l'inclusion sociale des individus²⁷¹. Sur le plan politique, cette reconnaissance s'est traduite par la Déclaration de Riga, qui fixa en 2006 les premiers jalons d'une politique européenne en faveur de l'inclusion numérique²⁷². Au niveau national, la reconnaissance institutionnelle de cette conception de l'inclusion numérique fut plus tardive. Ce ne fut qu'en 2013 que le Conseil national du numérique fit état de la question (CNNum)²⁷³. Donnant suite à ces travaux, le Gouvernement français a mis en œuvre plusieurs projets en vue de favoriser l'inclusion numérique. Tel fut notamment l'objet de la mission « Société numérique » et du plan national pour un numérique inclusif. Ce dernier, initié en septembre 2018 et piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), est à l'origine du dispositif « pass numérique ».

Encadré B9. Le Pass Numérique, une solution aux problématiques d'accès aux outils

²⁶⁹ F. GRANJON, « Inégalité numériques et reconnaissance sociale. Des usages populaires de l'informatique connectée », *Les cahiers du numérique*, vol.5, N°1, mars 2009, p.19-44.

²⁷⁰ B. BOUQUET & JAEGER, M, « [L'e-inclusion, un levier ?](#) », *Vie sociale*, 3(3), 2015, 185-192.

²⁷¹ DEFENSEUR DES DROITS, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, *op. cit.*, p. 20.

²⁷² Déclaration ministérielle de Riga du 11 juin 2006 (IP/06/1144). Les objectifs fixés par la déclaration étaient clairs. Parmi les plus notables, nous pouvons évoquer l'objectif de rendre l'ensemble des sites internet des administrations accessibles à l'horizon 2010, diviser de moitié le nombre de personnes ne disposant pas d'accès matériel à internet et ne bénéficiant pas de compétences numériques.

²⁷³ CNNUM, *Citoyens d'une société numérique – accès, littératie, médiations, pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion*, 2013.

Le Pass numérique est l'une des solutions proposées par le Gouvernement pour résorber l'exclusion numérique des publics qualifiés de « prioritaires » ou dans des situations de « grande précarité numérique »²⁷⁴. Ce dispositif, partiellement financé par l'État, permet aux usagers en difficulté avec le numérique – qu'il soit question d'accès ou d'usage – de bénéficier de crédits de formation représentant entre 10 heures et 20 heures de formation effective, dispensées par des structures de médiation numérique préalablement labélisées²⁷⁵. S'il est communément admis que la mise en œuvre du pass numérique constitue une avancée notable en faveur de l'inclusion numérique, de nombreuses critiques sont apparues quant à sa mise en œuvre :

Premièrement, comme le rappelle le Défenseur des droits dans son rapport de 2019 *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, le nombre d'heures de formation prévu par le dispositif ne permet pas d'assurer une complète autonomie des personnes suivies. De plus, il note qu'il « *conviendra [...] d'être vigilant quant à l'accessibilité à ces formations sur l'ensemble du territoire ainsi que sur les critères de labellisation exigés pour les lieux de médiation numérique, pour garantir accessibilité et qualité des formations* ». D'après les derniers chiffres fournis par la mission « société numérique », 87 collectivités et groupements bénéficient actuellement de ce dispositif²⁷⁶.

Deuxièmement, la lenteur du déploiement du pass numérique a récemment fait l'objet de vives critiques par le Sénat dans le cadre de son rapport d'information sur l'illectronisme. Sont principalement visées les modalités d'attribution du dispositif. À ce jour, le bénéfice du pass numérique est conditionné à une réponse positive de l'APTIC à la suite d'un appel à projets. Or, d'après les conclusions de la mission d'information sur l'illectronisme, il apparaît que le délai de la procédure de mise en concurrence des différentes collectivités candidates demeure particulièrement long :

« D'après les informations fournies par APTIC, lors du premier appel à projets, un délai de 289 jours s'est écoulé entre le lancement de l'appel et la désignation des collectivités »

²⁷⁴ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [FAQ - Explications de l'appel à projets pass numérique](#).

²⁷⁵ Les lieux de médiation numérique définis dans le cadre du dispositif « pass numérique » sont labélisés par l'Agence du numérique selon les critères identifiés dans [l'arrêté du 26 mars 2019 portant création du label « numérique inclusif »](#).

²⁷⁶ Résultats des appels à projets 2019 et 2020 : <https://societenumerique.gouv.fr/pass-numerique/>

*lauréates par l'État, auquel il a fallu ajouter un délai supplémentaire de **207 jours** pour que les collectivités puissent acquérir les pass, dans le respect des règles de la commande publique, auprès du seul opérateur pourtant disponible, APTIC »²⁷⁷.*

97- Si la dimension de l'inclusion numérique est essentielle, ~~on peut regretter que~~ les dispositifs visant à rendre les sites et plateformes publics accessibles demeurent rares. Comme le Défenseur des droits l'a rappelé dans son rapport de 2019, l'intégration numérique est aujourd'hui freinée « *par des conceptions et un déploiement des sites inadaptés* ». Les échanges auprès des travailleurs sociaux rencontrés ont conduit à un constat similaire : les sites internet publics nécessitent un délai de prise en main particulièrement important pour les personnes accompagnées, qui éprouvent des difficultés à naviguer de manière pleinement autonome (tel est notamment le cas du site de Pôle Emploi). Ces difficultés sont de surcroît renforcées par l'hétérogénéité des sites internet publics, qui divisent d'autant la formation aux démarches en ligne (chaque site supposant un apprentissage spécifique). Le **principe d'accessibilité by design des sites et plateformes publics apparaît ainsi comme le préalable indispensable d'une dématérialisation inclusive** et doit à ce titre être l'une des priorités des acteurs publics lors de leur conception.

Encadré A17. Co-design des services I.

Réalisation d'une démarche courante de domiciliation sur le site de la Caf : Explication des différentes étapes réalisées par un travailleur social pour l'envoi d'une attestation de domicile.

²⁷⁷ R. VALL, Rapport d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, *op. cit.*, p. 15.

1° Sur le compte Caf de l'allocataire suivi il est nécessaire de se rendre dans la section « contacter ma Caf ».

2° Il est ensuite précisé les différentes modalités permettant de contacter la Caf. Les moyens de communication sont le téléphone, le courrier postal, le courriel et enfin la possibilité de se rendre dans un point d'accueil. Pour faire parvenir l'attestation de domicile, le travailleur social sélectionne « envoyer un courrier ».

3° Il est alors nécessaire de choisir le motif de l'envoi. Comme nous l'explique notre interlocuteur : « bien que relativement très exhaustive, il est souvent compliqué de trouver le bon motif dans la liste proposée. Par exemple il n'y a pas d'option pour une démarche comme celle de la domiciliation où il est nécessaire d'envoyer un justificatif. Il est alors nécessaire de se rabattre sur des catégories plus générales comme « questions sur le suivi de votre dossier ».

4° Sur la page permettant de poser sa question, il est nécessaire d'inscrire manuellement le motif de la demande – en l'espèce « domiciliation » – et cliquer sur le bouton « soumettre ».

5° L'algorithme (assistant virtuel) propose alors une réponse automatique. Or, si l'on sélectionne cette réponse, il nous est simplement précisé les différentes modalités pour se faire domicilier et pour envoyer le justificatif par la poste (une procédure qui allonge nettement le délai de traitement des demandes). Il n'est à aucun moment proposé de déposer une pièce jointe.

6° Il est nécessaire de répondre non à la question « ai-je répondu à votre demande ? » pour se voir offrir la possibilité d'écrire un message.

7° Une fois le message écrit et envoyé, il faudra patienter 24 heures pour que la Caf ouvre un lien permettant de déposer la pièce jointe.

Cet exemple met en exergue la complexité des démarches en ligne. Pour une personne non suivie et qui présente des difficultés dans l'usage des outils, **la multiplication de ces étapes pour envoyer un simple document peut s'avérer être un facteur de renonciation et de non-recours à ses droits.**

b. L'inclusion numérique en pratique : de la co-construction des services publics numériques

98- Pour pallier les lacunes en matière d'intégration, la participation de l'ensemble des acteurs concernés par la dématérialisation (agents publics, éditeurs de logiciels, associations, médiateurs numériques), et notamment des usagers, au processus d'élaboration des sites et plateformes publics apparaît essentielle²⁷⁸ (i). Le développement de cette participation conduirait à réévaluer la place de l'utilisateur dans la mise en œuvre de l'action publique et permettrait ainsi de faire de l'inclusion numérique un facteur de démocratie administrative (ii).

(i) Une conception différenciée du processus de co-construction : de l'expérience utilisateur à l'intégration effective de l'utilisateur

99- L'intégration de l'utilisateur dans la conception des services publics numériques peut s'opérer selon deux modalités distinctes.

100- Premièrement, le développement de sites internet publics inclusifs peut résulter de procédés **d'intégration indirecte** des usagers. Dans cette hypothèse, l'administration mobilise les compétences nécessaires pour assurer l'adéquation entre le service proposé et l'attente légitime de l'utilisateur. Il s'agit, concrètement, d'améliorer l'expérience utilisateur (« *user*

²⁷⁸ A. FARGE, « [Numérique : La clé de la réussite est de concevoir les services publics avec les usagers](#) », *La Gazette des Communes*, 31 octobre 2017.

experience »). Tel est le sens de deux initiatives récentes : le programme « Entrepreneur d'intérêt général » (EIG) et la mise en place du dispositif Commando UX.

Le programme EIG, créé en 2016, permet d'intégrer au sein des administrations – pour une durée de 10 mois – des personnes extérieures bénéficiant de compétences en matière de numérique (*UX design*, traitement de données, développements informatiques). Ils apportent des réponses aux problèmes concrets identifiés par les administrations²⁷⁹. Le programme a permis la réalisation de nouveaux services numériques innovants, dont certains ont pour principales finalités de simplifier l'accès aux services publics et la réalisation de démarches par voie dématérialisée²⁸⁰.

La dynamique globale d'acquisition de compétences numériques s'est aussi illustrée par la mise en place du dispositif Commando UX initié par la DINUM dans le courant de l'année 2020. À l'image du programme EIG, l'objectif du dispositif visait à intégrer au sein des administrations de nouvelles compétences en matière de design et de développement au travers de la réalisation de « défis » visant à faciliter l'accès aux services publics numériques et simplifier les démarches administratives des usagers. Parmi les projets présentés comme « les plus impactant » ont été notamment déployés : la simplification du parcours des demandeurs d'emploi pour le renouvellement mensuel de leur situation, la demande en ligne de titre de séjour pour les étrangers au sein d'un portail de demande unifié ou, pour les citoyens souhaitant simuler leurs droits sociaux, l'amélioration des parcours de navigation pour que « *tous les usagers parviennent à effectuer cette démarche* »²⁸¹.

²⁷⁹ <https://entrepreneur-interet-general.etalab.gouv.fr/presentation.html>.

²⁸⁰ Notons pour autant que le programme EIG n'est pas exempt de critiques quant à ses réussites : dilution des responsabilités, problème des coûts, agents publics marginalisés; sur ce point voy. J.F. KERLEO « Programme Entrepreneurs d'intérêts général. Un brouillage entre secteurs public et privé au service de l'intérêt général », AJDA n° 8, 2 mars 2020. Il a en outre été complété par un programme sur le design, voy. J.F. KERLEO, « La démarche design au sein de l'administration », AJDA, n° 27, 26 juill. 2021.

²⁸¹ DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DU NUMÉRIQUE, [communiqué de presse du 1^{er} juillet 2020](#).

101- Deuxièmement, l'inclusion peut résulter d'une **intégration directe** des usagers, invités à **participer à la conception** des plateformes. Des initiatives mises en œuvre par Pôle Emploi et la Caf pour améliorer l'ergonomie de leurs plateformes respectives constituent à cet égard des précédents intéressants. Ces deux organismes mettent en relation – au travers de leurs laboratoires d'innovation respectifs – des spécialistes de l'ergonomie et des usagers du service public dans le but d'élaborer des plateformes plus inclusives :

« Les organismes publics du secteur social (cf. annexe 2), en particulier la Caf et Pôle emploi, se sont fortement engagés dans cette évolution des méthodes de développement qui intègrent des étapes de co-conception fondées sur des méthodes de type écoute utilisateur ou focus groupe mais aussi sur les capteurs de navigation web »²⁸².

102- Ces démarches gagneraient à être généralisées au sein de l'ensemble des administrations et organismes assurant une mission de service public²⁸³ (**recommandations n°8 & 9**). Plus largement, nous plaçons en faveur d'un renforcement des deux formes d'intégration : indirecte *via* la montée en compétences numériques des agents publics et directe par la systématisation des démarches de co-construction. **La multiplication des expérimentations à l'échelon local permettrait, à cet égard, d'engager le changement de culture nécessaire.**

103- Parallèlement, des mécanismes d'évaluation ont également été mis en œuvre, à l'instar de l'Observatoire de la qualité des démarches. En plus du recueil de l'avis des usagers à la suite de leur démarche, il s'appuie sur des critères objectifs (tels que l'existence de moyens

²⁸² INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, [Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale](#), Rapport de décembre 2019, p. 26.

²⁸³ Le Sénat soulignait cette nécessité en proposant « [d']intégrer le **point de vue des usagers** *via* des tests utilisateurs, tout au long du développement et de l'exploitation d'un site numérique public ». SENAT, [Proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique](#), n°367, 16 février 2021.

de contacts pour communiquer avec des agents ou la réalisation de test de disponibilité des sites internet)²⁸⁴. De ce point de vue, la méthodologie employée par l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne constitue une avancée notable. Pourtant, la principale difficulté réside dans l'adéquation entre les scores de satisfaction obtenus et « l'analyse objective » de la satisfaction des utilisateurs. Comme le démontre la mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), la méthodologie employée pour recueillir l'avis des usagers présente de nombreuses carences. Parmi celles-ci, l'absence de prise en compte suffisante « d'éléments objectifs ». Les études de satisfaction se limitent bien souvent à la seule prise en compte, *a posteriori*, de la « perception » de l'utilisateur.

Encadré B10. La plateforme [réfugiés.info](#) : Un exemple de prise en compte des spécificités de l'utilisateur

Réfugiés.info (anciennement Agi'R) est une plateforme collaborative destinée à l'information et l'accompagnement des personnes réfugiées en France. Le projet a été initié en 2018 par la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DiAir), par le biais de son laboratoire d'innovation : le Lab'R. L'objectif était le développement d'une plateforme numérique traduite en plusieurs langues et permettant aux personnes réfugiées d'obtenir une information claire et précise sur les initiatives existantes en matière d'accompagnement et les démarches administratives qui leur sont ouvertes eu égard à leur statut.

La plateforme se donne aujourd'hui comme principales missions²⁸⁵ de :

1° « Recenser les dispositifs d'accompagnement »

²⁸⁴ OBSERVATOIRE DE LA QUALITE DES DEMARCHES EN LIGNE, « [En savoir plus sur nos critères d'évaluation](#) ». : « Nous nous appuyons pour cela sur nos propres enquêtes en testant nous-mêmes la conformité des démarches par rapport à des critères de qualité définis. Nous recueillons également l'avis des usagers (particuliers, professionnels, associations, collectivités locales) à la fin de chaque démarche, grâce au bouton "je donne mon avis" en cours d'installation sur les 250 démarches. Enfin, nous analysons les résultats pour identifier avec les administrations les démarches à améliorer en priorité ».

²⁸⁵ Réfugiés. Infos, rubrique [Qui sommes-nous ?](#).

2° « Vulgariser et traduire les démarches administratives »

3° « Créer des parcours personnalisés d'intégration.

Au-delà de son aspect contributif, permettant à chacun de participer à l'évolution de la plateforme, la particularité de celle-ci est que son développement repose sur un processus de co-construction. Tout d'abord, le projet a nécessité la mobilisation de nouvelles compétences. C'est ainsi que l'on observe parmi l'équipe en charge du projet plusieurs designers et développeurs informatiques. Ensuite, le développement du service au sein du Lab'R a permis à des « *acteurs de l'accueil et de l'intégration des usagers* »²⁸⁶ d'être intégré au processus de conception du service. Enfin - et c'est certainement l'un des aspects les plus notables en ce qui concerne notre étude - le développement de la plateforme a permis d'impliquer des usagers au processus de conception, à travers la réalisation de 25 tests utilisateurs, et la mobilisation de 70 bêtesteurs²⁸⁷.

104- En définitive, la nécessité d'intégrer l'utilisateur au processus de conception des sites et démarches numériques est bien identifiée par les administrations. Bien que diverses initiatives aient été conduites en ce sens, **de nombreux obstacles subsistent encore**. Ils tiennent principalement au **déficit de formation des agents publics sur les questions liées au numérique**²⁸⁸. Un changement de culture apparaît donc nécessaire, et ce d'autant qu'il **renforcerait la démocratie administrative**.

²⁸⁶ ENTREPRENEUR D'INTERET GENERAL, « [Karfu'R – Aider les réfugiés dans leurs démarches avec une plateforme adaptée](#) ».

²⁸⁷ Chiffres : *Ibidem*.

²⁸⁸ Une réalité rappelée à l'occasion des 4èmes Assises de la dématérialisation organisées par la Gazette des Communes, le 27 mai 2019.

(ii) Co-construction des services publics numériques et démocratie administrative

105- Envisager la co-construction des services publics implique de s'intéresser à l'évolution du statut de l'utilisateur au cours des dernières décennies. Classiquement, l'action administrative – telle qu'elle était envisagée jusqu'à la moitié du XXe siècle – était caractérisée par un important degré de verticalité. Les prérogatives des instances administratives s'imposaient à « l'administré » dans le cadre d'une relation marquée par des déséquilibres. L'emploi même du terme « administré » « [...] évoque l'imposition unilatérale d'une domination et implique un modèle administratif à base d'autorité, d'éloignement et de contrainte : pris en charge, « géré » par l'administration, cible de son action, destinataire de ses normes, quadrillé par ses appareils, l'administré est un objet passif, malléable et docile »²⁸⁹. Progressivement, le terme « d'utilisateur » qui renvoie à « une relation bilatérale d'échange et implique un modèle administratif à base de réciprocité, de proximité et de liberté : face aux équipements que l'administration met à sa disposition, devant les services qu'elle offre, l'utilisateur garde une faculté de choix, une distance critique, une marge d'autonomie »²⁹⁰ s'est imposé sur celui d'administré. La dynamique de revalorisation de l'utilisateur dans le cadre de l'action administrative s'est aussi exprimée, dès la fin des années 1970.

106- L'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978²⁹¹ en constitue un témoignage notable. Précisément, en permettant un accès élargi aux documents administratifs, la loi attribuait à l'utilisateur un droit de regard sur l'action administrative, mais aussi la capacité d'en juger l'efficacité. Ainsi, si une évolution de la relation administrative en faveur de l'administré s'est opérée au cours du XXe siècle, il apparaît que **la dématérialisation des services publics à**

²⁸⁹ J. CHEVALLIER, « Figures de l'utilisateur » in R. DRAI (dir.), *Psychologie et science administrative*, PUF, 1985, p.37.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ [Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.](#)

conduit à une reconfiguration de ces rapports dans le courant des années 2000. Les usagers – qui n’ont pas forcément été intégrés au processus de dématérialisation – se sont retrouvés, pour certains, dans une situation d’exclusion et de dépendance à l’égard de tiers (travailleurs sociaux, CCAS, associations, *etc.*). La « marge d’autonomie »²⁹² dont ils bénéficiaient en théorie s’est alors considérablement affaiblie.

107- La mise en place de mécanisme de co-construction que nous appelons de nos vœux appellerait à (re)nouer avec la dynamique d’autonomisation et de démocratisation administrative. La co-construction permettrait en effet :

- Une prise en considération granulaire et plus adaptée des besoins des usagers, et à plus forte raison des publics vulnérables. Cette exigence fait directement écho principe de mutabilité du service public.
- La réintégration des publics vulnérables, traditionnellement éloignés du service public, au sein des processus sociaux.
- La restauration du lien de confiance entre administrations et administrés.
- La simplification du travail des agents publics confrontés, eux aussi, à des difficultés liées à la mise en œuvre des consignes hiérarchiques.

108- La conditionnalité de l’accès aux services publics prive certains usagers de leurs droits sociaux et entame le lien de confiance entre l’usager et l’administration. Il en résulte une **altération notable de la fonction sociale du service public**. En effet, s’il est commun d’envisager le service public comme une activité d’intérêt général, il est aussi, le reflet d’une conception sociale de l’État. Selon celle-ci, la collectivité a la charge d’assurer la cohésion sociale en garantissant à chacun de ses membres **des conditions de vie dignes** et un certain niveau de Sécurité sociale. Le phénomène de dématérialisation invite à réinvestir ces

²⁹² J. CHEVALLIER, « Figures de l’usager ». *op. cit.*

thématiques sur le plan de l'éthique et à nous interroger sur les orientations que nous souhaitons donner au service public dans les années à venir. Si le développement du numérique au sein des administrations est une dynamique de fond, il en va de l'éthique de l'Etat d'assurer la conciliation de celle-ci avec les intérêts de chacun de ses administrés. Ces questionnements doivent alimenter et enrichir la réflexion sur la e-administration pour que celle-ci soit résolument inclusive, et par suite, plus démocratique.

III. RECOMMANDATIONS

La présente étude nous a conduits à dresser un constat principal : l'insuffisante prise en compte de la vulnérabilité technologique génère une « conditionnalité numérique ». Discriminatoire, celle-ci renforce les inégalités sociales existantes, et met au défi les principes du service public. En contrepoint, la médiation numérique, qui a pourtant évolué depuis quelques années, est encore lacunaire et souvent mal adaptée aux usagers vulnérables.

Pour remédier à cette situation, de nombreuses démarches et propositions ont d'ores et déjà été initiées. Elles résultent conjointement des milieux associatif et institutionnel. Si l'on peut regretter bien souvent l'absence de coordination et le manque d'information dont disposent les acteurs de terrain et les potentiels bénéficiaires, elles n'en constituent pas moins des relais indispensables pour assurer la continuité du service public. À l'échelon national, certaines d'entre elles n'ont pas encore porté leurs fruits. Il sera notamment intéressant de suivre les retombées du dispositif « Aidants Connect » sur les équilibres de la relation administrative.

10

RECOMMANDATIONS

En tout état de cause, l'effort doit être poursuivi, et la réflexion très largement approfondie pour parvenir à l'accomplissement d'un service public inclusif. Dans cette perspective, et pour participer au débat, nous formulons une série de recommandations axées autour de trois objectifs : renforcer l'accessibilité au service public par la prise en compte de la vulnérabilité technologique (Axe 1), rééquilibrer l'économie de la relation administrative au travers de la médiation numérique (Axe 2), repenser le design et l'ergonomie des plateformes en démocratisant les processus d'élaboration (co-construction) (Axe 3). Du point de vue des bénéficiaires, cela revient à envisager trois questions essentielles : la protection, l'autonomie et l'aide aux plus vulnérables.

***Axe 1 : Renforcer l'accessibilité au service public : la
protection de la vulnérabilité technologique***

1

Renforcer le diagnostic des vulnérabilités numériques, en tenant compte du contexte de chaque situation individuelle

Il apparaît indispensable de systématiser et diffuser les pratiques existantes (de type *Pix*) voire d'élaborer, à l'échelon national, au sein des instances de gouvernance, et en collaboration avec les publics concernés, des outils adaptés, reposant notamment sur un « référentiel dynamique de compétences »²⁹³.

2

Conserver la pluralité des modalités d'accès au service public en imposant des clauses de protection des usagers vulnérables

Pour conserver une pluralité effective des moyens d'accès, nous soutenons la proposition formulée par le Défenseur des droits, d'introduire, au sein du Code des relations entre le public et l'administration, des clauses de protection des usagers vulnérables pour l'ensemble des procédures administratives dématérialisées, accompagnées de l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique²⁹⁴.

3

Reconnaître un droit fondamental d'accès à Internet

Nous plaillons pour la consécration d'un droit fondamental d'accès à Internet où ? (quel texte), qui permettrait d'élargir l'assiette de ce droit (aujourd'hui

²⁹³ MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations](#), novembre 2017 - mai 2018, p. 36.

²⁹⁴ Décision du Défenseur des droits [n°2018-226](#), 3 septembre 2018.

principalement conçu sous l'angle de la liberté d'expression). Érigé en droit créance, il ferait peser sur l'État des obligations positives au bénéfice des usagers du service public et plus particulièrement des publics vulnérables ; parmi celles-ci, il s'agirait :

- D'assurer l'effectivité d'un service universel d'accès à Internet *de qualité* (notamment en termes de débit de connexion).
- De renforcer les garanties du droit au maintien de la connexion Internet des publics vulnérables.

4

Garantir la gratuité des numéros pour joindre les administrations

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les administrations et les organismes chargés d'une mission de service public doivent proposer un numéro d'appel non surtaxé et non géographique pour permettre d'obtenir un renseignement, d'entreprendre une démarche ou de faire valoir ses droits. Cette mesure était prévue à l'article 28 de la loi pour un État au service d'une société de confiance (dite « loi Ésoc ») votée en 2018.

Ces appels ont toutefois encore un coût : celui des appels locaux. Ceux-ci s'avèrent encore prohibitifs pour les publics les plus précaires. Les temps d'attente conjugués aux forfaits prépayés de nombre d'entre eux s'avèrent problématiques. Nous recommandons donc la gratuité de ces numéros.

***Axe 2 : Repenser la relation administrative : les
médiations numériques***

5

Établir un mandat numérique

Pour faciliter la mise en œuvre de cette intervention numérique d'urgence à destination des publics technologiquement vulnérables, nous soutenons la mise en place d'un mandat numérique. Cette proposition a déjà été formulée pour d'autres

procédures, par le Congrès national des Notaires²⁹⁵ et déployé dans le cadre de l'initiative *Aidant Connect*. La généralisation de ce dispositif serait conçue – et le mandat conclu – au bénéfice exclusif du référent social du bénéficiaire (assistant social, travailleur social). Ce mandat habiliterait, à titre exceptionnel, le professionnel à réaliser les démarches administratives pour le compte du bénéficiaire. Au regard des risques soulevés par de telles délégations, et de la volonté de favoriser l'autonomisation des publics, ce mandat serait limité dans le temps, dans les procédures qu'il permettrait d'accomplir (services publics essentiels) et sa conclusion reposerait sur l'accord du bénéficiaire. Il permettrait en outre d'étendre le droit à l'erreur au mandataire (art. L. 123-1 du CRPA).

6

Reconnaître le travailleur social comme médiateur numérique

Reconnaître un rôle de médiateur numérique se traduirait très concrètement par la possibilité, pour le travailleur social, d'agir en qualité de mandataire numérique de pouvoir ainsi :

- Pour un temps limité, réaliser certaines démarches en lieu et place d'un bénéficiaire en urgence technologique ;
- Obtenir les différentes notifications afférentes au dossier en doublon du bénéficiaire ;
- Dans le cadre des démarches auprès de la Caf, recevoir directement par email (officiel et sécurisé) l'envoi d'un numéro allocataire lors de la création d'un compte personnel.

En contrepartie, les travailleurs sociaux se verraient reconnaître :

- Un droit d'accès privilégié aux administrations pour permettre un suivi facilité des dossiers sur le modèle des assistants sociaux ;

²⁹⁵ [Rapport du 117^e Congrès des Notaires](#), 2021.

- Le droit à une formation numérique ;
- L'extension du droit à l'erreur prévu à de l'art. L. 123-1 du CRPA.

Nous mettons en garde le législateur et les autorités publiques contre la création de nouvelles instances ou nouveaux référents qui pourrait constituer un frein à la prise en charge globale que suscite la situation de nombreux bénéficiaires. Le numérique ne peut en effet être conçu de manière indépendante et multiplier le recours aux tiers dans les situations d'urgence numérique est complexe²⁹⁶ (ralentissement des procédures, établissement d'une relation de confiance, suivi global). En tout état de cause, notre recommandation n'exclut pas la pluralité de la communauté des aidants qui interviennent à différents niveaux²⁹⁷.

7

Créer des répertoires départementaux des initiatives d'accompagnement

Le tissu associatif français est dense et généreux, mais pas nécessairement coordonné : de nombreuses initiatives demeurent encore peu relayées ou connues du milieu des aidants. Le recensement de ces initiatives apparaît aussi essentiel et pourrait prendre la forme d'un répertoire tenu par le Conseil départemental qui cartographierait les services de formation et d'aide aux démarches numériques, à destination des bénéficiaires et des aidants chargés de les orienter. Ces répertoires pourraient être tenus par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

²⁹⁶ D'autant quand un suivi de la part de ces derniers n'est pas assuré.

²⁹⁷ Ainsi, les conseillers numériques institués demeurent essentiels pour l'inclusion et la montée en compétence numériques.

Axe 3 : Faciliter les usages : les plateformes du service public et le co-design

8

Adopter un référentiel unique des plateformes et sites internet publics

La complexité de la navigation internet et l'hétérogénéité des plateformes et sites publics sont apparues comme des obstacles majeurs à l'accomplissement des démarches. Nous plaçons pour l'adoption d'un référentiel unique permettant de faciliter les usages, en tenant compte des publics vulnérables²⁹⁸. Ce référentiel devra notamment comporter des éléments relatifs à la mise en page, au design, au langage ou encore à la traduction sur ces sites.

Pour être efficace, nous recommandons au législateur d'accompagner l'élaboration de ce référentiel d'un dispositif de sanctions en cas défaut de conformité, dispositif impliquant la désignation d'une autorité compétente pour en juger. Le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) établi pour le handicap offre à cet égard un modèle intéressant (procédure d'audit, obligation de déclaration de conformité).

9

Impliquer l'ensemble des acteurs et des publics dans la conception des plateformes par le co-design

Ces sites et plateformes, pensés et conçus pour dématérialiser la relation administrative, doivent nécessairement impliquer l'ensemble des parties prenantes de

²⁹⁸ Notons que cette recommandation était inscrite dans l'article 6 de la proposition de loi (rejetée) relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique. [Rapport n° 513 \(2020-2021\)](#) de M. Thani MOHAMED SOILHI, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 avril 2021.

cette relation (administratifs, administrés et aidants) dans leur élaboration. Pour ce faire, le référentiel et le déploiement de ces supports doivent être conçus et régulièrement évalués par des collectifs assurant une représentation pluraliste incluant les publics vulnérables eux-mêmes. Le co-design doit s'imposer comme la méthodologie de référence.

10

Améliorer la plateforme de la Caf

Parmi les plateformes et sites qui suscitent majoritairement les urgences numériques, le site de la Caf est particulièrement important pour les personnes vulnérables. S'il devrait bénéficier des améliorations découlant des précédentes recommandations, le site de la Caf pourrait encore prendre en considération les lacunes rapportées par les différents acteurs impliqués (allocataires et aidants) :

- Le site de la Caf devrait permettre à l'allocataire d'inscrire sur son espace personnel les contacts de son mandataire numérique (quand il y a lieu).

Ce dernier pourrait ainsi :

- Bénéficier d'un accès à la situation de l'allocataire, en élargissant le modèle de ce qui est déjà mis en place au travers du « compte Caf partenaire ».
 - Réaliser directement certaines démarches pour le compte de l'allocataire, sans devoir nécessairement accéder à l'ensemble de ses données personnelles (transmission de documents, etc.).
- Le site devrait encore élargir les possibilités offertes par le compte Caf partenaire d'accéder aux comptes d'allocataires détenus en dehors du département de prise en charge.
 - Le site gagnerait enfin à centraliser, au sein de l'espace personnel de l'allocataire, pour les démarches relatives au Revenu de Solidarité Active, l'ensemble des communications (courriers) envoyées par le Conseil Départemental.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	3
Sommaire	4
Liste des Abréviations	7
Introduction.....	9
I. La conditionnalité numérique de l'accès au service public	14
A. Les lois du service public à l'épreuve de la conditionnalité numérique.....	14
1. Conditionnalité et vulnérabilité technologiques.....	15
a. Incapacités technologiques.....	15
b. La vulnérabilité technologique, catalyseur des inégalités sociales	26
2. Illégalité de la conditionnalité numérique	28
a. L'atteinte aux lois du service public	29
b. Illégalité de l'obligation de dématérialisation : les jalons jurisprudentiels	34
B. L'insuffisante protection contre les vulnérabilités technologiques	36
1. La contestation récurrente des délais d'instruction des demandes de titres de séjour	36
a. La dématérialisation facteur d'allongement des délais d'instruction des	
demandes	36
b. Des réponses jurisprudentielles limitées à l'allongement excessif des délais de	
prise de rendez-vous en préfecture	41
(i) Une possibilité de recours immédiat grâce au référé mesures-utiles	42

(ii)	L'hypothèse d'un recours pour excès de pouvoir (REP) limitée en pratique	44
2.	Pour la reconnaissance d'un droit fondamental d'accès au numérique.....	47
a.	L'accès à Internet, un droit fondamental en gestation.....	47
(i)	L'accès limité à la liberté d'expression.....	47
(ii)	Pour un droit d'accès autonome au service de la protection de la vulnérabilité numérique	52
b.	Le droit d'accès à Internet en pratique	58
(i)	Internet, un service universel accessible à prix raisonnable	59
(ii)	Le droit au maintien de la connexion Internet.....	64
II.	Repenser les médiations numériques.....	66
A.	Le travailleur social, médiateur numérique	66
1.	Le travailleur social, un médiateur numérique de l'urgence	67
a.	Les modalités de la médiation numérique.....	67
b.	Les lacunes de la médiation numérique	70
c.	Les médiations numériques au détriment des usagers	78
(i)	De l'inadaptation de l'accompagnement numérique et social	78
(ii)	Inégalité de traitement des vulnérabilités numériques.....	79
2.	Quel régime pour la médiation numérique ?.....	82
a.	Formation et bonnes pratiques en matière de droit de la protection des données personnelles.....	82
b.	Vers un mandat numérique	84
B.	L'autonomisation numérique des vulnérables	86

1. Renforcer l'accessibilité numérique.....	86
a. La notion d'accessibilité numérique en droit français	87
b. Les lacunes de sa mise en œuvre	90
2. Penser l'inclusion numérique.....	92
a. L'inclusion numérique au service de l'inclusion sociale.....	92
b. L'inclusion numérique en pratique : de la co-construction des services publics numériques	97
(i) Une conception différenciée du processus de co-construction : de l'expérience utilisateur à l'intégration effective de l'utilisateur	97
(ii) Co-construction des services publics numériques et démocratie administrative	102
III. Recommandations	105
Axe 1 : Renforcer l'accessibilité au service public : la protection de la vulnérabilité technologique	106
Axe 2 : Repenser la relation administrative : les médiations numériques.....	107
Axe 3 : Faciliter les usages : les plateformes du service public et le co-design.....	110
Table des matieres	112



Livre blanc

La digitalisation du service public Pour une éthique numérique inclusive

Octobre 2021

<http://www.observatoireethiquepublique.com/>
3 rue des chaudronniers, 75019 Paris
E-mail : obs.ethique.publique@gmail.com
Twitter : @ObservatoireEP
LinkedIn : L'Observatoire de l'Ethique Publique