

Rapport #1

26 mai 2021



Caroline

LEQUESNE-ROTH

Maître de conférences en Droit public à l'Université Côte d'Azur, membre du GREDEG (CNRS – UMR 7321), responsable de la Chaire « Éthique numérique et technologique » de l'OEP

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.



Mehdi KIMRI

Doctorant contractuel en Droit à l'Université Côte d'Azur, membre du GREDEG (CNRS – UMR 7321), membre la Chaire « Éthique numérique et technologique » de l'OEP



Pierre LEGROS

Doctorant contractuel en Droit à l'Université Côte d'Azur, membre du GREDEG (CNRS – UMR 7321), membre la Chaire « Éthique numérique et technologique » de l'OEP

RECOMMANDATIONS

La présente étude nous a conduits à dresser des constats : l'insuffisante prise en compte de la vulnérabilité technologique participe de la formation d'une conditionnalité numérique. Celle-ci, discriminatoire, renforce les inégalités sociales existantes, et met au défi les lois du service public. En contrepoint la médiation numérique, qui a certes évolué depuis quelques années, est encore lacunaire et souvent mal adaptée aux usagers vulnérables.

Pour remédier à la 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, par exemple, intéressant de suivre les retombées du dispositif Aidants Connect¹ sur les équilibres de la relation administrative.

10

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 (A), rééquilibrer l'économie de la relation administrative au travers de la médiation numérique (B), repenser le design et l'ergonomie des plateformes en démocratisant les processus d'élaboration (co-construction) (C). Du point de vue des bénéficiaires, cela revient à envisager trois questions essentielles : la protection, l'autonomie et l'aide aux plus vulnérables.

RECOMMANDATIONS

¹ Voy. le site dédié [Aidants Connect](#).

1

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

L'étude a permis d'établir que la vulnérabilité technologique était à la fois multifactorielle (résultant de manière alternative ou simultanée d'un manque de ressources et de compétences) et variable, l'autonomie et l'autonomisation étant fonction de chaque individu, et du contexte dans lequel il évolue. Dans l'hypothèse où la vulnérabilité technologique rencontre l'urgence numérique, des mécanismes de protection et d'assistance doivent pouvoir être aisément activés par les bénéficiaires et offerts par les aidants.

Nous soutenons, à cet égard, de renforcer le diagnostic des vulnérabilités numériques en tenant compte du contexte de chaque situation individuelle (1), de conserver la pluralité des modalités d'accès au service public au travers de l'instauration de clauses de protection des usagers vulnérables (2) et de reconnaître un droit fondamental d'accès à Internet (3). Nous recommandons également aux mêmes fins la gratuité des numéros permettant de joindre les administrations (4).

2

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

L'étude a permis de mettre en évidence la difficulté d'identifier cette vulnérabilité en raison de la gêne ou du déni des bénéficiaires dans certains cas, de l'absence d'outils d'évaluation de référence de l'autre. L'évaluation des vulnérabilités demeure délicate dès lors qu'elle doit éviter à la fois l'écueil de la stigmatisation et d'une standardisation bureaucratique qui ferait fi des situations individuelles. Elle apparaît toutefois indispensable à la mise en œuvre d'une protection et d'une aide adaptées à chacun.

À cet égard, 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 »².

3

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

L'étude rappelle que le choix des modalités d'exécution du service public n'est pas neutre sur l'exercice des droits, et que la conditionnalité technologique entrave les lois du service public. Il apparaît à cet égard indispensable de garantir des modalités d'accès alternatives au public.

Comme nous l'avons vu, dans de nombreuses procédures, la difficulté de résultat ne résulte pas nécessairement d'une dématérialisation exclusive, mais de la dématérialisation de certaines « étapes » de nature à compromettre la mise en œuvre du service. Tel est notamment le cas pour le dépôt des demandes de titres de séjour ou du renouvellement des récépissés, qui requiert la prise d'un rendez-vous téléphonique sur des plateformes téléphoniques ou des sites internet souvent inaccessibles.

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, accompagnée de l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique³.

² MISSION SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE, [Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations](#), novembre 2017 - mai 2018, p. 36

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

4

Reconnaître un droit fondamental d'accès à Internet

L'étude a mis en évidence les difficultés que suscite encore aujourd'hui, pour de nombreux usagers, l'accès à une connexion, a fortiori de qualité. La consécration d'un droit fondamental d'accès à Internet, que nous appelons de nos vœux, permettrait d'élargir l'assiette de ce droit (aujourd'hui 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.

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 au forfaits prépayés de nombre d'entre eux s'avèrent problématiques. Nous recommandons aussi la gratuité de ces numéros.

A. Repenser la relation administrative : les médiations numériques

Le numérique appelle, dans la relation entre administration et administré qu'il instaure, à être repensé. En effet, l'étude a mis en évidence qu'il renforce aujourd'hui les phénomènes d'exclusion et d'inégalités existants. La dématérialisation des procédures ne doit pas conduire à la réification des bénéficiaires. Il apparaît dès lors indispensable que la médiation technique soit également une médiation humaine.

Pour ce faire, nous soutenons les initiatives instaurant les mandats numériques (5) recommandons l'institutionnalisation d'une situation de fait en reconnaissant le rôle de médiateur au travailleur social (6) et la création d'un répertoire à tout le moins départemental des initiatives d'accompagnement permettant la mise en réseau des acteurs (7).

5

Établir un mandat numérique

Afin d'accéder – et maintenir cet accès – aux droits, certaines situations de grande précarité justifient la mobilisation d'une aide d'urgence. Au regard de la dématérialisation des démarches administratives, l'intervention numérique est partie intégrante de celle-ci.

Pour faciliter la mise en œuvre de cette intervention numérique d'urgence à destination des publics technologiquement vulnérables, nous plaidons en faveur de la mise en place d'un mandat numérique. Cette proposition a déjà été formulée pour d'autres procédures, par le Congrès national des Notaires⁴ 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,

⁴ [Rapport du 117^e Congrès des Notaires](#), 2021.

<http://observatoireethiquepublique.com/>
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

Le renforcement des dispositifs à destination des aidants n'est pas une idée nouvelle : plusieurs initiatives récentes sont actuellement implémentées. Notre recommandation se veut aussi plus modeste dans son périmètre, mais aussi plus pragmatique. Elle consiste à renforcer les moyens des réseaux existants en reconnaissant aux travailleurs sociaux le rôle de médiateur numérique. Nous évoquons cette reconnaissance en termes « d'institutionnalisation » en ce qu'elle acterait la délégation de service public déjà assumée - *de jure* et *de facto* – par ces deniers.

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 ;
- D'obtenir les différentes notifications afférentes au dossier en doublon du bénéficiaire ;
- Dans le cadre des démarches auprès de la Caf, recevoir directement par mail (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 ;

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

En creux, 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 complexe⁵ (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 niveaux⁶.

7

Créer de répertoires départementaux des initiatives d'accompagnement

Les travaux conduits ont mis en évidence la difficulté, pour les allocataires les plus vulnérables, d'accéder aux ressources et aux aides numériques offertes. 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. Tel est notamment le cas des lieux de connexion mis à la disposition gratuitement. Le recensement de ces initiatives apparaît aussi essentiel, et pourrait prendre la forme d'un répertoire tenu par le Conseil départemental. Celui-ci permettrait de cartographier les services de formation et d'aide aux démarches numériques, à destination des bénéficiaires et des aidants chargés de les orienter.

⁵ D'autant quand un suivi de la part de ces derniers n'est pas assuré.

⁶ Ainsi, les conseillers numériques institués demeurent essentiels pour l'inclusion et la montée en compétence numériques.

B. Faciliter les usages : les plateformes du service public et le co-design

L'accès aux services n'épuise pas les difficultés inhérentes à la dématérialisation des procédures. L'étude a mis en évidence la difficulté, pour les usagers, de naviguer sur les plateformes et sites internet dédiés, dont l'ergonomie, le design et les « interactions numériques » varient substantiellement d'un service à l'autre.

Pour surmonter cet écueil et faciliter les usages, nous formulons plusieurs propositions qui reposent sur un dénominateur commun : l'inclusion citoyenne. Celle-ci peut à la fois être renforcée par l'établissement de référentiels (8) et l'implication de l'ensemble des acteurs et des publics dans le design des plateformes (9). Nous formulons en outre diverses recommandations concernant l'une des plateformes parmi les plus utilisées par les publics vulnérables, celle de la Caisse d'allocation familiale (Caf) (10).

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. Elles entravent la relation administrative et portent atteinte aux lois du service public. Nous plaçons aussi pour l'adoption d'un référentiel unique permettant de faciliter les usages, en tenant compte des publics vulnérables⁷. Ce référentiel comportera, notamment, 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

⁷ 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 SOILIH, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 avril 2021.

<http://observatoireethiquepublique.com/>
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 : de l'institutionnalisation du co-design

Ces sites et plateformes, pensés et conçus pour dématérialiser la relation administrative, doivent nécessairement impliquer l'ensemble des parties prenantes de 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. Si l'amélioration de celui-ci devrait bénéficier des précédentes recommandations (8&9), elle pourrait encore prendre en considération les aspects spécifiques suivants. Les points ci-dessous visent à pallier 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 :

<http://observatoireethiquepublique.com/>

- 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 les communications (courriers) envoyées par le Conseil Départemental.