



Rapport

Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics

2019

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport

Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics

2019

Introduction



En vertu de l'article 71-1 de la Constitution et de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Dans cette mission, le Défenseur des droits est souvent le dernier recours des usagers confrontés à des difficultés inextricables dans leurs relations avec les administrations. Cette responsabilité fait du Défenseur des droits un observateur privilégié des situations où les services publics ne respectent pas les droits et libertés des usagers. Si certaines de ces situations sont anciennes et récurrentes, sa mission lui permet d'identifier, d'analyser et de tenter de résoudre les difficultés émergentes.

Dès 2013 et l'annonce du « choc de simplification » des démarches administratives par le Gouvernement, la question de la numérisation des services publics a commencé à apparaître, à la lumière des réclamations qui nous étaient adressées, comme un sujet de préoccupation.

Trois ans plus tard, nous avons reçu plusieurs milliers de réclamations sur le seul sujet du processus de dématérialisation de la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation mis en place dans le cadre du Plan préfectures nouvelle génération (PPNG), faisant de ce sujet un des premiers motifs de saisine de l'institution.

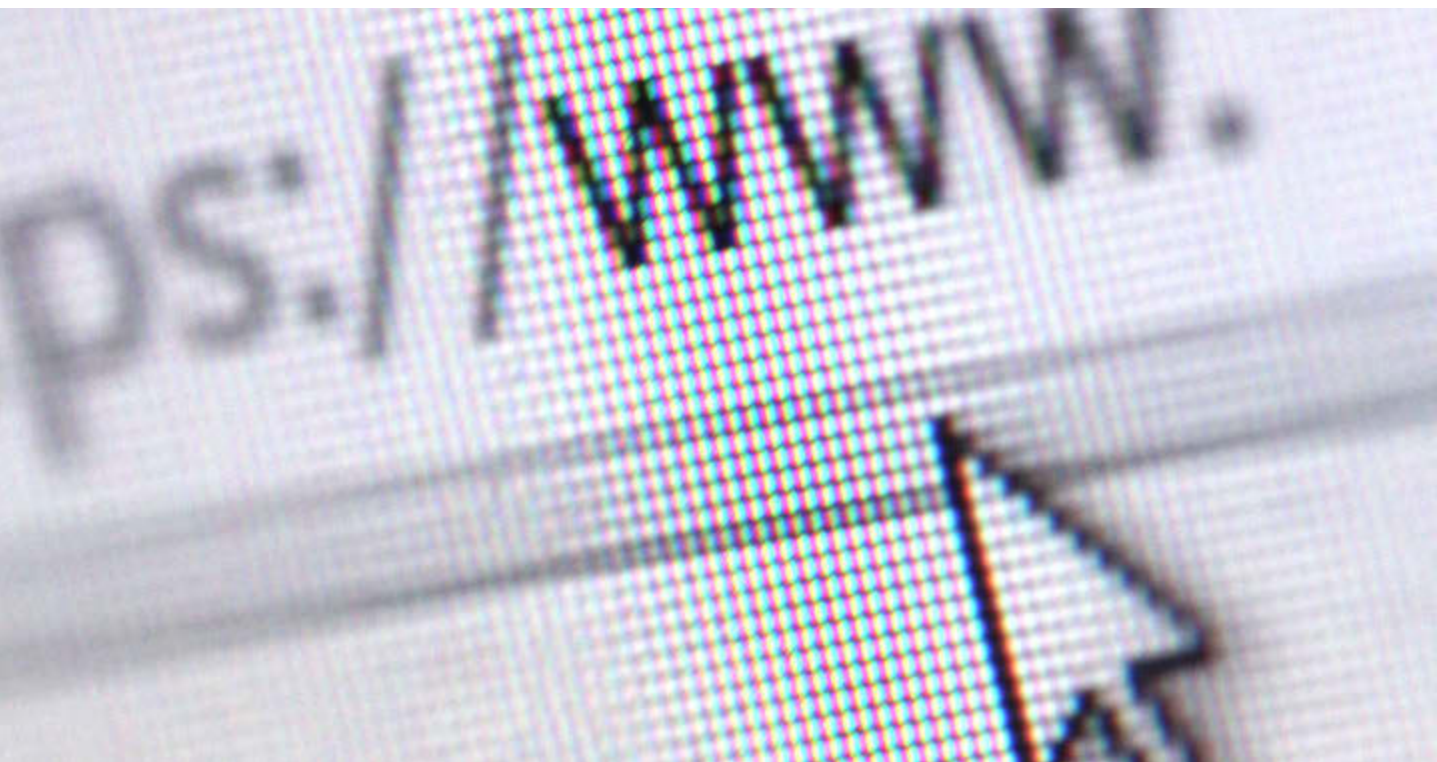
Au travers du programme de transformation de l'administration, lancé en octobre 2017 et baptisé « Action Publique 2022 », le Gouvernement souhaite améliorer la qualité de service pour les usagers en développant notamment la relation de confiance entre les usagers et les administrations. « Action Publique 2022 » repose sur six

principes clés, dont celui de la priorité donnée à la transformation numérique des administrations, avec pour objectif la dématérialisation de l'intégralité des services publics à horizon 2022.

Cette ambition se justifie, par l'idée que la dématérialisation des procédures administratives permet de simplifier, pour une majorité d'usagers, l'accès aux informations ou aux documents administratifs. Elle permet également, dans certaines hypothèses, de lutter contre le non recours, et d'améliorer l'accès réel de certains usagers à leurs droits, tout en respectant mieux leur dignité. On pense ici aux interminables files d'attentes aux guichets de certains services publics, simplement pour obtenir un rendez-vous ou parfois, *in fine*, ne pas se voir délivrer le service en question pour des raisons parfois difficiles à comprendre pour l'utilisateur, voire même pour des motifs dilatoires ou illégaux.

Compte tenu de la réflexion sur la simplification et la clarification des procédures administratives qu'elle peut entraîner, la dématérialisation peut constituer un puissant levier d'amélioration de l'accès de tous et de toutes à ses droits.

Mais cet objectif ne sera pas atteint si l'ambition collective portée dans ce processus se résume à pallier la disparition des services publics sur certains territoires et à privilégier une approche budgétaire et comptable. De même, si l'on considère que cette transformation profonde des relations entre usagers et services publics peut se faire à « marche forcée », sans tenir compte des difficultés bien réelles d'une partie de la population et des besoins spécifiques de



certaines catégories d'usagers. Il ne sera pas plus atteint si cette évolution aboutit à une déresponsabilisation des pouvoirs publics, en renvoyant notamment à la sphère associative la prise en charge de l'accompagnement des usagers, ou en misant sur le secteur privé pour compenser les défaillances du service public.

Pour bénéficier à tous et à toutes, la dématérialisation des services publics devra constituer un investissement massif pour notre pays, pour l'Etat, bien sûr, mais également pour l'ensemble des acteurs du service public et pour les usagers qui devront s'y adapter. Les pouvoirs publics ne devront jamais perdre de vue que, dans cette transformation en profondeur de nos services publics, l'objectif premier devra rester l'amélioration du service rendu aux usagers, à tous les usagers, et le maintien des droits pour

tous. Si une seule personne devait être privée de ses droits du fait de la dématérialisation d'un service public, ce serait un échec pour notre démocratie et pour l'Etat de droit.

Aucune organisation administrative, aucune évolution technologique ne peut être défendue si elle ne va pas dans le sens de l'amélioration des droits, pour tous et pour toutes. Comme le montre ce rapport, perdre le sens de cette transformation, ou sous-estimer ses effets, conduirait à priver de leurs droits certains et certaines d'entre nous, à exclure encore davantage de personnes déjà exclues, à rendre encore plus invisibles ceux et celles que l'on ne souhaite pas voir. Nous serions alors exposés à un recul inédit de ce qu'est le service public en France et à une dégradation du respect des droits et libertés par les administrations et les organismes chargés d'une mission de service public.

Il faut ici réaffirmer ce qui semble ne plus être une évidence pour tous les responsables : un service public dématérialisé reste un service public avec tout ce que cela impose de contraintes pour respecter les droits de manière égale sur l'ensemble du territoire et pour toutes les catégories de population.

La mise en œuvre des politiques publiques de dématérialisation se doit donc de respecter les principes fondateurs du service public : l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public.

• **Le principe de continuité du service public :**

ce principe constitue un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans sa décision 79-105 DC du 25 juillet 1979. Il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.

• **Le principe de l'égalité devant le service public :** corollaire du principe d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques consacré par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 27 août 1789, ce principe implique que les personnes se trouvant dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles.

• **Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité :**

à la lumière de ce principe, l'autorité administrative doit prendre les mesures d'adaptation du service public afin d'assurer un accès « normal » de l'utilisateur au service public, et elle ne saurait adapter le service public avec pour conséquence que soit compromis cet accès « normal ».

Bien sûr, un déploiement harmonieux de la dématérialisation, qui soit respectueux des droits des usagers, voire qui en renforce l'effectivité, est possible mais à certaines conditions.

Dans le cadre de ses travaux, le Défenseur des droits a analysé les exemples tirés des situations qu'il a observées mettant en cause les processus de dématérialisation des services publics. En vue de compléter l'analyse des saisines adressées au Défenseur des droits, une série d'entretiens a été menée auprès de différents acteurs porteurs de réformes de dématérialisation, d'associations accompagnant les usagers dans les démarches administratives, d'associations d'élus, et de services ministériels. L'ensemble des personnes et institutions qui ont nourri ces réflexions sont ici remerciés.

Le présent rapport entend donc, à partir d'exemples concrets, alerter sur les risques et dérives de la transformation numérique des services publics. Mais il entend également contribuer, au travers de nombreuses recommandations, à faire en sorte que ce processus inéluctable, et fondamentalement positif pour la qualité du service public, respecte les objectifs de services publics sans laisser personne de côté.

Synthèse des principales recommandations¹

Conserver toujours plusieurs modalités d'accès aux services publics

- Adopter une disposition législative au sein du code des relations entre les usagers et l'administration imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée.

Prendre en compte les difficultés pour les usagers

- Créer une clause de protection des usagers en cas de problème technique leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche.
- Instaurer le principe de l'envoi sous forme papier des notifications d'attribution, de suppression ou de révision de droits comportant des délais et des voies de recours, sauf si la personne consent expressément et au préalable aux échanges dématérialisés.
- Garantir un délai permettant de faire des rectifications dans le cadre d'une démarche administrative dématérialisée.

- Prévoir des exceptions juridiques aux obligations de paiement dématérialisé imposées par la réglementation, et que soit garanti, quelle que soit la procédure dématérialisée, l'existence d'une autre modalité de paiement que celles liées à la possession d'un compte bancaire.

Repérer et accompagner les personnes en difficulté avec le numérique

- Organiser un test d'évaluation des apprentissages fondamentaux de l'usage du numérique à l'occasion de la journée défense et citoyenneté.
- Evaluer systématiquement les besoins d'accompagnement liés aux projets de dématérialisation, prévoir les moyens dédiés et expliciter les mesures prises ou à prendre pour y faire face.
- Redéployer une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers.
- Instaurer un service public de proximité réunissant un représentant de chaque organisme social, des impôts, de pôle emploi, un travailleur social ainsi qu'un médiateur numérique pour réaliser un accompagnement généraliste et de qualité de la population, en particulier la plus fragile. L'échelon de mise en œuvre du nouveau dispositif pourrait être adapté en fonction des besoins des territoires.

¹ Les recommandations figurent dans leur intégralité à la fin de chaque partie.

Améliorer et simplifier les démarches dématérialisées pour les usagers

- Favoriser l'usage d'un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics dématérialisés.
- Améliorer l'information des usagers afin de faire mieux connaître la gratuité des démarches administratives et mettre fin aux pratiques d'orientation des usagers vers un service privé payant.

Former les accompagnateurs

- Renforcer la formation initiale et continue des travailleurs sociaux et des agents d'accueil des services publics à l'usage numérique, à la détection des publics en difficulté et à leur accompagnement.
- Former les volontaires du service civique à l'accueil des publics fragiles et mobiliser ces volontaires non pour remplacer les agents d'accueil mais en complément de la mobilisation des agents de l'organisme qui dématérialise des procédures.

Prendre en compte les publics spécifiques

- Permettre à l'ensemble des personnes privées de leur liberté, en particulier dans les établissements pénitentiaires, de disposer d'un accès effectif aux sites internet des services publics, des organismes sociaux et aux sites de formation en ligne reconnus par le ministère de l'Education nationale.
- Généraliser rapidement le double accès aux comptes personnels à tous les sites des services publics, un pour le majeur protégé, un pour le mandataire judiciaire, adaptés à chaque mandat.
- Mettre en œuvre systématiquement des mesures appropriées afin de permettre aux personnes handicapées d'accéder effectivement à leurs droits en cas d'impossibilité avérée de mise en accessibilité d'un site internet existant et dans l'attente de la mise en place d'un site répondant aux normes d'accessibilité.

Table des matières

Introduction	03
Synthèse des principales recommandations	06

I. La dématérialisation des services publics, un progrès pour l'accès aux droits qui pourrait être menacé par les conditions de sa mise en œuvre	10
1. Un vecteur d'amélioration du fonctionnement des services publics	11
1.1 Des usagers satisfaits par le développement des démarches de dématérialisation	11
1.2 De possibles avancées pour l'accès aux droits	12
2. La fracture sociale et territoriale dans l'accès à internet et aux équipements informatiques	14
2.1 Des problèmes liés à l'existence de nombreuses zones blanches et grises	14
2.2 Un accès effectif à une connexion internet encore perfectible	17
2.3 Les difficultés d'accès au matériel informatique	18
3. Une conception et un déploiement des sites internet parfois inadaptés	20
3.1 Les problèmes techniques susceptibles d'empêcher les usagers d'accéder au service public dématérialisé	20
3.2 Les problèmes liés aux paiements dématérialisés	25
3.3 Les problèmes d'ergonomie des sites	26
4. La nécessité d'une alternative systématique aux démarches dématérialisées	29

II. Accompagner les usagers du service public	32
1. Hétérogénéité des publics vulnérables face au numérique et multiplicité des difficultés d'usage	33
1.1 L'hétérogénéité des publics en difficulté avec le numérique	33
1.2 Face à internet, de multiples difficultés d'usage	36


2. Un accompagnement des usagers insuffisant	40
2.1 L'intégration des dispositifs d'accompagnement dans les stratégies de dématérialisation des différents services publics	40
2.2 Les Maisons de Services au Public (MSaP), une réponse généraliste très insuffisante par rapport aux besoins d'accompagnement	42
2.3 Un accompagnement téléphonique souvent défaillant	44
2.4 Le nécessaire développement des compétences numériques des usagers	45
3. L'insuffisante prise en compte des conséquences de la dématérialisation sur les acteurs économiques et sociaux	46
3.1 Les problèmes liés aux transferts de charges sur les acteurs publics ou associatifs qui accompagnent des personnes dans le cadre de leurs missions	47
3.2 Le développement de prestataires privés lié aux carences dans les processus publics de dématérialisation	48

III. Les laissés pour compte de la dématérialisation 51

1. Les personnes en situation de handicap	52
1.1 L'accessibilité des sites internet : un droit reconnu par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ...	52
1.2 ... mais pas encore effectif en droit interne	53
1.3 La non accessibilité des sites internet du service public : une exclusion de fait du service public pour les personnes handicapées ...	54
1.4 ... qui suppose de mettre en place un encadrement efficace de la réalisation des obligations d'accessibilité	56
2. Les majeurs protégés	57
2.1 La dématérialisation des procédures : un risque pour le droit à l'autonomie des majeurs protégés	57
2.2 La nécessité de prendre en compte les missions des mandataires judiciaires, garants de l'autonomie des majeurs protégés	58
3. Les personnes détenues	60
3.1 L'accès aux droits des détenus : une exigence juridique	60
3.2 Des procédures de droit commun inadaptées à la vie pénitentiaire	61
3.3 Internet en détention : une nécessité pour améliorer le droit des détenus	62

Glossaire	67
Liste des personnes auditionnées	68

I. La dématérialisation des services publics, un progrès pour l'accès aux droits qui pourrait être menacé par les conditions de sa mise en œuvre



L'essor des téléprocédures dans les services publics s'inscrit dans un contexte de généralisation des échanges de toute nature par la voie numérique, qui touche tous les secteurs économiques et affecte l'ensemble des relations sociales.

Au moment où les transformations de l'organisation de l'Etat, mais également des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale, ou encore du système de santé se traduisent par un recul de sa présence au plus près des usagers, cette « révolution numérique » offre de nouveaux moyens d'accès aux services publics.

La dématérialisation des procédures administratives permet en effet de simplifier, pour une majorité d'usagers, l'accès aux informations ou aux documents administratifs.

La mise en œuvre des projets de dématérialisation des procédures administratives pourrait donc être un levier d'amélioration de l'accès aux services publics, conçu à partir des besoins des usagers, participant au renforcement de l'accès à leurs

droits fondamentaux, en particulier pour les personnes les plus exposées à des risques de marginalisation sociale, culturelle et économique.

Ce n'est pourtant pas le cas à ce jour. Les effets de la dématérialisation des procédures administratives se traduisent pour beaucoup d'usagers par un véritable recul de l'accès à leurs droits.

Le Défenseur des droits considère que cette situation, quand bien même elle ne conduirait qu'un seul usager à être privé de ses droits du fait de la dématérialisation, est inacceptable.

1. Un vecteur d'amélioration du fonctionnement des services publics

1.1. Des usagers satisfaits par le développement des démarches de dématérialisation

L'apport de la dématérialisation à l'amélioration de l'accès aux services publics est incontestable pour la majorité des usagers et des usagères.

La possibilité de réaliser un certain nombre de démarches administratives en ligne, plutôt qu'au guichet ou par téléphone, représente non seulement une source d'économies pour l'administration, mais également une source de bénéfices pour les usagers, à condition qu'ils soient rompus au maniement de l'outil informatique, grâce au gain de temps lié à la suppression des déplacements et des attentes aux guichets, ou à la simplification des procédures parfois opérée à l'occasion de la mise en place du service dématérialisé.

Le temps passé par les usagers à mener des démarches administratives n'est pas négligeable, et la dématérialisation est perçue à ce titre comme une évolution positive. Selon un sondage effectué en 2014², les Français consacrent en moyenne 1 h 50 par mois aux démarches administratives (54% des personnes interrogées y consacrant une heure ou moins et 22% plus de deux heures). Le temps passé pour accomplir ces démarches était considéré comme du temps perdu pour 9% des personnes interrogées et comme un « parcours du combattant » pour 28%. 70% des personnes interrogées considéraient que le développement des télé-procédures sur smartphones permettrait de gagner du temps.

L'utilisation des démarches administratives dématérialisées, si elle varie selon les services publics, s'est fortement développée. En 2017, c'est plus de 20 millions de foyers fiscaux qui ont déclaré leurs revenus en ligne, soit 2,4 millions de foyers fiscaux supplémentaires par rapport à 2016. Pour sa part, Ameli.fr, site de l'assurance maladie, est utilisé par 66% des assurés sociaux afin de réaliser leurs démarches, soit plus de 25,3 millions de comptes ouverts. La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), comptabilise 40 millions de connexions mensuelles sur son site internet.

Globalement, les usagers sont satisfaits de ces nouveaux modes de relation avec les services publics. Par exemple, selon une enquête de satisfaction réalisée par l'institut CSA, qui concerne les usagers ayant eu au moins un contact avec la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP), à leur initiative, dans les 12 derniers mois, 90% sont satisfaits de la facilité à déclarer et à payer les impôts en ligne. Selon le tableau de bord des services publics numériques, parmi les particuliers déclarant avoir effectué une démarche administrative au cours des 12 derniers mois, 3 sur 4 déclarent l'avoir effectuée en ligne et 90% sont satisfaits de la démarche³. L'enquête du Digital Gouv' 2017, qui apporte un éclairage sur la perception de la « transformation numérique de l'État par les citoyens français », affirme que 66% d'entre eux estiment que le développement des services numériques de l'État et de l'administration est avancé. Les services numériques des administrations sont jugés en avance ou au même niveau que les services des entreprises privées par 70% des Français.

² Opinion Way - Good Technology, « Les Français et les services administratifs en ligne », octobre 2014.

³ <http://www.modernisation.gouv.fr/home/tableau-de-bord-des-services-publics-numeriques-edition-2017>.

1.2. De possibles avancées pour l'accès aux droits

La transformation numérique d'un service public peut se faire non seulement au bénéfice du plus grand nombre, mais aussi de tous et de toutes, en faisant progresser l'accès aux droits. Plusieurs exemples le prouvent.

Cette transformation peut en premier lieu **faciliter l'accès à l'information** : plus de 290 millions de visites ont été recensées en 2017 pour le site internet servicepublic.fr et 100 millions pour le site legifrance.fr. De plus en plus de dispositifs numériques ont été créés par l'Etat afin d'aider et d'accompagner les usagers dans leurs relations avec les services publics, à l'instar des initiatives justice.fr. ou mes-aides.gouv.fr. Le numérique et la dématérialisation des services publics, en améliorant l'accès à l'information, favorisent l'accès effectif des usagers à leurs droits.

La dématérialisation peut également constituer un progrès pour l'accès aux droits quand elle s'accompagne de démarches de simplification et d'automatisation.

Ainsi, la dématérialisation d'une démarche administrative peut favoriser la lutte contre le non recours. Le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité en sont deux bons exemples. Concernant le RSA, selon le directeur de la Caisse Nationale des Allocations familiales, la dématérialisation de la procédure a permis une hausse de 2% des bénéficiaires⁴.

Pour la prime d'activité, l'article 1 du décret n°2015-1709 du 21 décembre 2015, qui a créé l'article R. 846-1 du code de la sécurité sociale, a intégré la possibilité de réaliser la démarche sur internet tout en conservant la possibilité de se présenter au guichet pour faire la demande en version papier. Selon le rapport d'évaluation de la prime

d'activité réalisé par la direction générale de la cohésion sociale du ministère des Solidarités et de la Santé⁵, la dématérialisation s'est révélée un facteur d'amélioration de l'accès à cette prestation, avec un taux de recours élevé, estimé à 73%, dépassant de 23% les projections initiales. Néanmoins, même si la simple dématérialisation a contribué à favoriser le recours à cette prestation, son impact positif est surtout dû au fait qu'elle s'est accompagnée de mesures plus larges : automaticité d'attribution pour les anciens bénéficiaires du RSA activité, mise en place d'un simulateur en ligne, campagne d'information très importante réalisée par le gouvernement⁶ et les caisses d'allocations familiales et simplification de cette nouvelle démarche, fusionnant le RSA activité et la prime pour l'emploi.

Pour constituer une avancée, la dématérialisation doit s'inscrire dans une démarche large, portant sur les simplifications possibles des procédures administratives et sur les capacités qu'offre la technologie pour repérer et résoudre les situations de non recours. Cette approche pourrait être inscrite dans les conventions d'objectifs et de gestion des organismes sociaux⁷, conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale, afin de constituer un des leviers de modernisation et d'amélioration de la performance de la sécurité sociale.

De nombreuses autres initiatives peuvent être évoquées pour montrer que le numérique recèle d'importantes possibilités d'amélioration de l'accès aux droits. Rappelons ici simplement le déploiement du coffre-fort numérique pour les personnes en grande précarité, qui montre que les nouveaux outils doivent être pensés et déployés en fonction des problèmes réels rencontrés par les usagers. C'est la démarche menée par plusieurs associations, telles que la fondation Abbé Pierre⁸ ou la start-up associative Reconnect⁹, pour qui la dématérialisation peut améliorer l'accès aux droits des personnes en situation

⁴ https://www.lechorepublicain.fr/chartres/social/sante/2018/09/25/pour-le-patron-de-la-caisse-nationale-des-allocations-familiales-le-bigdata-sera-un-vecteur-puissant-de-l-acces-au-droit_12992639.html

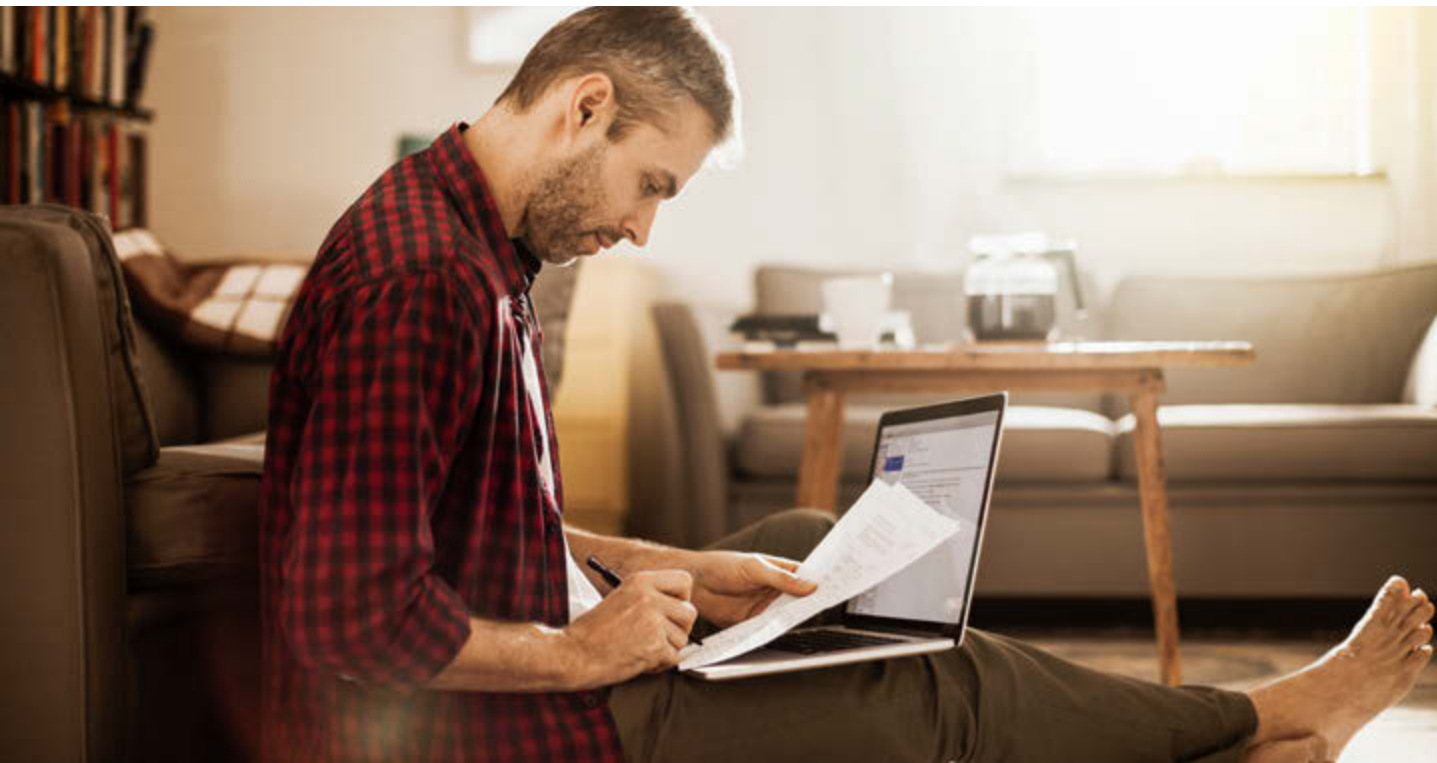
⁵ https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf

⁶ <https://www.gouvernement.fr/prime-d-activite-plus-de-pouvoir-d-achat-pour-les-revenus-les-plus-modestes-3540>

⁷ Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont instituées par l'ordonnance n° 344 du 24 avril 1996.

⁸ <https://www.panoptinet.com/culture-cybersecurite/un-coffre-fort-electronique-pour-les-sdf.html>

⁹ <https://www.reconnect.fr/>



de grande précarité, à la condition que les outils numériques s'adaptent à leurs situations sociales et non l'inverse. A cette fin, elles ont créé un coffre-fort numérique. Cet outil permet de numériser et stocker sur une plateforme accessible de n'importe quel ordinateur avec un code individuel, les documents à conserver¹⁰. Pour les personnes en situation de grande précarité, telles que les personnes sans-domicile fixe, cet outil doit permettre de conserver les documents importants qui sont régulièrement égarés, perdus ou volés, les obligeant, de fait, à recommencer inlassablement des démarches administratives pour reconstituer leur identité administrative. Cet outil permet également à des tiers, simplement en photographiant les documents *via* un smartphone, de les transférer sur le compte de la personne, avec son consentement. Les travailleurs sociaux accompagnant les personnes pourront avoir accès à l'ensemble des documents des usagers et améliorer leurs accès aux droits.

La dématérialisation peut donc être, à certaines conditions, un atout important pour simplifier l'accès aux droits de la majorité des personnes et pallier le recul des services publics sur de nombreux territoires.

Mais elle est aussi un obstacle supplémentaire pour nombre de personnes surtout quand elle est mise en place « à marche forcée », sans tenir compte des réalités et des possibilités de chacune et chacun des usagers et qu'elle s'accompagne de difficultés techniques importantes et persistantes.

¹⁰ Cf. Décret n° 2018-418 du 30 mai 2018 relatif aux modalités de mise en œuvre du service de coffre-fort numérique et Décret n° 2018-853 du 5 octobre 2018 relatif aux conditions de récupération des documents et données stockés par un service de coffre-fort numérique.

2. La fracture sociale et territoriale dans l'accès à internet et aux équipements informatiques

Les démarches administratives en ligne nécessitent a minima une connexion internet de qualité et l'accès à des équipements informatiques. Ces deux conditions, évidentes, ne sont pas réunies sur l'ensemble du territoire et dans l'ensemble des foyers français, créant des inégalités face aux possibilités d'usage des services publics en ligne, et, dans les cas où le seul moyen d'accès aux services est internet, une rupture d'égalité devant le service public. Ce principe à valeur constitutionnelle, qui procède de l'application du principe général d'égalité de tous devant la loi, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, signifie que toute personne a un droit égal à l'accès au service public, participe de manière égale aux charges financières résultant de ce service, et doit être traitée de la même façon que tout autre usager.

2.1. Des problèmes liés à l'existence de nombreuses zones blanches et grises

Comme le rappelle l'arrêté du 5 mai 2017 modifiant l'arrêté du 5 novembre 2015 fixant la liste complémentaire des centres-bourgs de communes bénéficiant de l'extension du programme de couverture du territoire en services mobiles¹¹, 541 communes françaises sont classées en « zones blanches » et sont donc dépourvues à ce jour de toute connexion internet et mobile. Selon une enquête de l'UFC que Choisir¹², datée du mois de septembre 2017, il apparaît que 0,7% des Français n'ont tout simplement pas accès à une offre internet fixe.

Ce pourcentage peut paraître faible. Il traduit toutefois une réalité pour près de 500 000 personnes en incapacité d'accéder à un réseau internet depuis leur domicile. Pour elles et eux, l'entrave à l'accès aux services publics est d'autant plus importante que les territoires où ils ou elles résident sont par ailleurs enclavés, l'éloignement des zones urbaines rendant plus difficiles les démarches administratives « physiques ».



Monsieur X a été radié de Pôle emploi en raison de deux absences à des rendez-vous avec son conseiller. Or, Monsieur X. réside dans un secteur qualifié de « zone blanche » et n'a jamais reçu à temps les mails de convocation et les sms sur son téléphone portable. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, Pôle emploi est revenu sur sa décision de radiation.

En dehors des zones complètement blanches, il existe les zones dites « grises » où des usagers sont privés d'une couverture internet de qualité, ce qui les met en difficulté pour réaliser leurs démarches administratives. Dans ces zones, ils ne peuvent, par exemple, pas joindre les pièces demandées car le site met trop de temps à les charger, ils ne peuvent pas réaliser certaines démarches car la connexion s'interrompt en raison d'un faible débit, etc.

Rappelons que pour réaliser une démarche administrative en ligne, le débit nécessaire est estimé entre 3 et 8 mégabits/s. **On peut donc disposer d'un accès ADSL et ne pas être en mesure d'avoir une connexion internet suffisante pour réaliser une démarche en ligne.**

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034676549&dateTexte=20170717>

¹² Accès à l'internet fixe, fracture numérique inédite aujourd'hui, factures en hausse demain, Etude UFC que Choisir, septembre 2017 in <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-transition-vers-le-tres-haut-debit-l-inadmissible-amplificateur-de-la-fracture-numerique-n46732/>

Qui plus est, une étude réalisée pour le compte de la Commission européenne constate un écart entre les débits théoriques et les débits réels. Elle établit « *qu'en France le débit réel, le plus bas dans l'Union européenne, ne correspond dans les heures de pics de trafic qu'à 52,4% de la vitesse théorique* ».



Selon Pôle emploi, l'inscription sur leur site, c'est-à-dire la demande d'allocation et la prise de rendez-vous pour le 1^{er} entretien de diagnostic, prend entre 20 et 45 minutes avec téléchargement des pièces jointes. En cas de faible débit, la démarche devient particulièrement difficile à réaliser.

La question des zones grises et blanches n'est pas anecdotique. Elle se traduit par une fracture territoriale, touchant en outre davantage les communes dont la population diminue. On constate en effet que la probabilité qu'une part élevée de la population d'une commune soit privée d'un internet de qualité est d'autant plus importante que le nombre d'habitants de cette commune est faible. **Ainsi, dans les communes de moins de 1 000 habitants, plus d'un tiers des habitants n'ont pas accès à un internet de qualité, ce qui représente près de 75% des communes de France et 15% de la population.**

Notons, en outre, que les personnes qui n'ont pas accès à un débit internet fixe de qualité sont également celles qui ne disposent pas d'une bonne couverture mobile, cumulant ainsi les difficultés.

La persistance de ces « zones blanches et grises » contribue à entraver l'accès aux droits des personnes domiciliées notamment en zone rurale et en particulier des plus vulnérables, pour lesquels les difficultés de transport accentuent le problème. Le Défenseur des droits a souligné ce point à de multiples reprises notamment à propos de la Lozère¹³ où la société Orange n'assure pas de manière satisfaisante l'accès au service universel du téléphone et de l'internet, privant ainsi régulièrement les usagers de ce département de l'accès au service public.

Dans l'analyse de cette situation, les territoires ultra marins sont un cas patent et préoccupant de « décrochage » territorial. Selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (ARCEP), en matière de connexion à Internet, 50% de la population domienne est raccordée pour une moyenne nationale de 81%¹⁴.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'accès à internet et à la téléphonie mobile, les ménages d'outre-mer n'ont pas bénéficié, contrairement aux ménages métropolitains, du développement des offres de forfaits « low-cost » et de la baisse des prix qui a suivi. C'est pourquoi les écarts de prix avec la métropole concernant les services de téléphonie mobile ont augmenté entre 2010 et 2015. En 2015, ces services sont plus chers de 60% aux Antilles et en Guyane et de 20% à La Réunion¹⁵. L'accès à internet atteint quant à lui un coût supérieur d'environ 40% par rapport à la métropole pour les territoires ultramarins, même si cet écart s'est fortement réduit entre 2010 et 2015¹⁶.

La diversité spatiale et l'éloignement de l'hexagone ne doivent en aucun cas aboutir à un traitement différencié des habitants dans l'accès aux services publics.

¹³ Décision du Défenseur des droits n°2017-083 du 19 avril 2017 relative au non-respect des obligations découlant du service universel des communications électroniques.

¹⁴ Rapport au Premier ministre de Victorin Lurel intitulé « ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER », Mars 2016, page 221 in <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>

¹⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908163>

¹⁶ Outre le fait que la qualité et la compétitivité des offres proposées par le marché soient très en deçà de celles proposées dans l'hexagone, deux facteurs freinent la diffusion de l'accès à internet au sein de la population des DOM. Le premier est lié au taux de pauvreté élevé, notamment à Mayotte et à La Réunion où une partie des ménages ne dispose pas des moyens pour payer un accès à internet. Le second tient à la géographie des départements : de nombreux écarts habités, difficiles d'accès, ne sont pas encore reliés à l'ADSL ou au câble. L'équipement internet à Mayotte reste faible (14%), alors que celui des autres départements d'outre-mer approche ou dépasse les 50%. (In Page 16 https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-equipements-usages-2012-synth-juil2013.pdf)



A l'occasion de Place aux droits aux Antilles, du 26 au 29 novembre 2018, le Défenseur des droits a été sollicité à plusieurs reprises par des usagers déplorant le coût très élevé des forfaits de téléphonie et d'internet, ainsi que le manque d'informations en cas de difficultés techniques liées au réseau internet.

Il est impératif de résorber cette fracture numérique pour que la dématérialisation de l'accès aux services publics n'engendre pas de rupture d'égalité et de discrimination fondée sur le lieu de résidence par une personne chargée d'une mission de service public, discrimination réprimée pénalement à l'article 432-7 du code pénal.

Au regard de cet objectif, l'initiative « Plan France très haut débit », qui doit permettre la couverture du territoire Français en haut débit pour 2020 et en très haut débit d'ici 2022, ne peut être que saluée. Sa réalisation effective fera l'objet d'un suivi attentif du Défenseur des droits.

Dans le cadre de la poursuite de ce plan, l'Etat est parvenu, en janvier 2018, à un accord avec les opérateurs visant à généraliser la couverture mobile de qualité pour l'ensemble des Français¹⁷. Ces derniers s'engagent à améliorer la qualité de réception sur l'ensemble du territoire, particulièrement dans les zones rurales, à étendre la réception en 4G, à accélérer la couverture des axes de transport et à généraliser la couverture téléphonique à l'intérieur des bâtiments.

Le Défenseur des droits considère que les engagements pris doivent impérativement être respectés, et que les sanctions relevant de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)¹⁸ prévues dans ce cadre devront pouvoir être effectivement mises en œuvre en cas de manquement.

En parallèle, l'ARCEP a mis en place en place une plateforme numérique « J'Alerte

l'ARCEP » qui permet aux particuliers, entreprises, collectivités et élus d'alerter sur les difficultés qu'ils rencontrent dans leurs relations avec les opérateurs fixes, mobiles, internet¹⁹. Ces derniers peuvent également rendre compte des dysfonctionnements de réseau par courrier, téléphone ou mail. Bien que ces modes de signalement représentent 17% des alertes, leur existence n'est pas mise en avant sur la plateforme. Le Défenseur des droits recommande d'améliorer la communication sur le dispositif « J'Alerte l'ARCEP » et la possibilité de l'alerter par d'autres moyens qu'internet.

Cette alerte n'est toutefois pas une saisine formelle de l'autorité au sens de l'article 112-8 du code des relations entre le public et l'administration. L'utilisateur, en utilisant ce dispositif, ne mobilise pas un pouvoir de saisine de l'administration pour arrêter les manquements, mais seulement un pouvoir d'alerte sur l'existence de ces derniers.

Pour permettre l'accès de toutes et de tous à une connexion internet de qualité, qui est un préalable indispensable au maintien d'un accès égal au service public au moment où le rythme de transformation numérique de l'Etat s'accélère, le Défenseur des droits recommande :

- La mise en place sur l'ensemble du territoire, y compris les territoires ultramarins, d'une connexion internet d'un débit minimal et effective de 8 mégabits par seconde, et que cet accès se fasse pour les territoires ultramarins aux mêmes tarifs que pour le territoire métropolitain.
- Le respect par le gouvernement des délais de mise en œuvre annoncés dans le Plan très haut débit.
- Une attention particulière au maintien des procédures alternatives aux démarches administratives dématérialisées pour les territoires ne disposant pas d'une connexion internet de qualité.
- L'amélioration de la communication sur le dispositif « J'Alerte l'ARCEP » et sur la possibilité de l'alerter par d'autres moyens qu'internet.

¹⁷ Description des engagements des opérateurs sur la généralisation d'une couverture mobile de qualité pour l'ensemble des français, ARCEP et Direction générale des entreprises, 22 janvier 2018 in https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/description-dispositif-couverture-mobile-220118.pdf

¹⁸ Ibid. page 1.

¹⁹ <https://jalerte.arcep.fr/>

2.2. Un accès effectif à une connexion internet encore perfectible

Le Défenseur des droits avait préconisé dans son avis sur la « Loi pour une République numérique »²⁰ que les personnes les plus démunies soient préservées du risque de coupure de leur connexion internet en cas de non-paiement des factures en étendant le dispositif existant pour le service téléphonique au service d'accès à internet, désormais devenu tout aussi indispensable. L'article 108 de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a ainsi rajouté les services d'accès à internet dans la liste des services à maintenir en cas de non-paiement, à l'instar de la fourniture d'énergie, d'eau et de téléphone. Le service peut être restreint mais doit « *préserver un accès fonctionnel aux services de communication en ligne et aux services de courrier électronique* »²¹.

Depuis le 1^{er} janvier 2017 la mise en œuvre de ce dispositif est expérimentée dans deux départements, la Haute-Saône, et la Seine-Saint-Denis²². Les abonnés en difficulté de paiement ont deux mois après un impayé pour solliciter le fond de solidarité pour le logement de leur conseil départemental, qui a deux mois pour statuer sur le versement de l'aide financière prenant la forme d'un abandon partiel ou total des créances de la part de l'opérateur. Cette expérimentation, d'une durée d'un an, doit faire l'objet d'une évaluation pour déterminer si ce dispositif est simple d'usage et répond aux besoins des ménages concernés. Or, à l'heure actuelle aucune évaluation de ce dispositif ne semble avoir été communiquée.

Dès lors, le Défenseur des droits déplore que ce dispositif garantissant une protection des usagers les plus vulnérables ne soit pas

effectivement mis en place sur l'ensemble du territoire et dans des conditions permettant le maintien effectif d'une connexion internet. De plus, la dématérialisation des services publics devrait pousser à une réflexion sur le niveau du service minimum offert aux usagers concernés, afin qu'il soit cohérent avec les exigences des administrations et services publics.

Parallèlement à ce dispositif, et afin de rendre l'accès à une connexion internet plus effectif, le Défenseur des droits préconise **la création d'une aide spécifique pour le paiement de l'abonnement internet**. Sur le modèle du chèque énergie²³, cette aide aurait pour objet, de prévenir les situations de rupture. Ce dispositif mis en place pour aider au paiement des factures d'énergie du logement est « *un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument* »²⁴. Attribué automatiquement par l'administration fiscale, d'un montant variant entre 48 et 227 euros, les bénéficiaires le reçoivent directement à leur domicile. Sa mise en place pour le paiement des factures d'internet permettrait d'apporter une aide financière préventive et non plus seulement curative.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- La mise en œuvre sur l'ensemble du territoire du dispositif prévu par l'article 108 de la loi pour une République numérique qui ajoute internet à la liste des services à maintenir en cas de non-paiement.
- La mise en place d'une aide pour le paiement d'un abonnement internet sur le modèle des chèques énergie.

²⁰ Avis 16-01 du 6 janvier 2016 et 16-09 du 7 avril 2016 relatif au projet de loi pour une République numérique

²¹ Article 115-3 du Code de l'action sociale et des familles in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006796467&dateTexte&categorieLien=cid>

²² <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/aide-au-maintien-de-la-connexion-internet-pour-les-foyers-en-difficulte>

²³ <https://www.chেকেenergie.gouv.fr/beneficiaire/info> ; <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33667>

²⁴ Article L121-1 du code de l'énergie in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000031057537&cidTexte=LEGITEXT000023983208&dateTexte20170111>

2.3. Les difficultés d'accès au matériel informatique

Il va de soi que l'accès effectif aux procédures dématérialisées nécessite l'accès facile et simple aux équipements nécessaires pour réaliser les démarches. **Or, 19% des Français n'ont pas d'ordinateur à domicile et 27% d'entre eux n'ont pas de smartphone²⁵. Ces difficultés d'accès au matériel informatique sont exacerbées pour les résidents ultra-marins. En effet en 2013, seulement 66% des ménages domiens étaient équipés en ordinateur.**



Un couple de personnes résidants en Guadeloupe a constaté que le virement de l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH), dont

ils étaient bénéficiaires, ne parvenait plus sur leur compte en banque. Ils se sont déplacés à la CAF et ont été informés qu'une notification de suspension de l'AAH leur avait été envoyée par courriel via leur compte CAF, mais que les délais pour déposer un recours amiable étaient dépassés. Or, âgés de 75 et 86 ans, ils ne disposaient ni d'un ordinateur, ni d'une connexion internet. L'abonnement internet coutant 40 euros par mois, ils indiquent ne pas en avoir les moyens financiers. Après l'intervention du Défenseur des droits, la CAF a accepté leurs recours contre la décision.

Au-delà de l'équipement en ordinateur, on oublie souvent que l'utilisation d'un scanner est nécessaire pour réaliser certaines démarches administratives sur internet. L'utilisateur du service public possédant une connexion internet de qualité et un ordinateur, mais n'ayant pas de scanner, ne pourra pas réaliser ses démarches en totale autonomie. On ne connaît pas le taux d'équipement des Français en la matière. S'il est souvent, du moins en zone urbaine, possible d'accéder

à des services de scannage, ils ont un coût non négligeable qui pèse particulièrement sur les personnes en situation de précarité et de fragilité économique.



Monsieur X. demeure dans le département de la Saône-et-Loire. N'ayant pas d'ordinateur, il a effectué une demande de

duplicata de son permis de conduire volé, par l'intermédiaire de l'ordinateur de l'un de ses amis demeurant dans la Loire. N'ayant pas de nouvelles plus de 6 mois après le dépôt de sa demande, il est invité à se présenter au point numérique de la préfecture de l'Allier avec ses codes et son dossier. Il s'y déplace en autobus. Le médiateur numérique constate un blocage de son dossier en présence du fonctionnaire chargé de la délivrance des titres. La seule solution a été d'établir une nouvelle demande.

Les associations accompagnant les personnes en situation de précarité ont indiqué, lors de leur audition, que beaucoup de personnes viennent les voir pour trouver des solutions pour faire face au coût non négligeable que représente l'équipement informatique. Selon le Secours Catholique, les personnes sans domicile fixe (130 000 personnes selon cette association), sont complètement déconnectées. Elles ont le plus souvent des téléphones portables mais sont dépourvues d'une connexion internet.

Afin de remédier à ces difficultés, plusieurs associations auditionnées nous ont indiqué avoir mis en place des dispositifs spécifiques ou travaillent avec des acteurs locaux pour trouver des solutions pour leurs usagers.

La Fédération des acteurs de la solidarité indique, par exemple, qu'elle développe des partenariats avec des acteurs locaux mais insiste sur la variabilité des solutions d'un territoire à l'autre.

Par exemple, la SCOP Ordi solidaire à Marseille, qui travaille avec les associations adhérentes de la Fédération des Acteurs de la Solidarité,

²⁵ Baromètre numérique ARCEP/CREDOC 2017.

part du principe que, chaque année, plus de 2 millions d'ordinateurs sont jetés ou remplacés dont plus de la moitié sont en état de marche et de bonne qualité. Par conséquent, elle les récupère et les reconditionne dans un cadre d'économie sociale. Ces ordinateurs proviennent des parcs informatiques des grands comptes (CHU, collectivités, entreprises). Obsolètes au bout de quatre ans, ils sont revendus à bas coût. La Croix Rouge française est actuellement en train de réfléchir au reconditionnement et au réemploi informatique avec peut être un objectif de revente à prix réduits.

Mais ces initiatives ne peuvent exonérer les pouvoirs publics de leur responsabilité. Or, sur ce plan, les mesures mises en œuvre sont inégales selon les territoires, mal connues et probablement insuffisantes.

Les caisses d'allocations familiales, par le biais de leur action sociale, prévue par l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales, doivent s'assurer « que les bénéficiaires de l'action sociale accèdent aux équipements et services auxquels ils ont droit, notamment en ce qui concerne leur participation financière »²⁶.

Pour mettre en œuvre cette disposition, les caisses facilitent l'accès au matériel informatique via un prêt « CAF équipement ». Ce prêt à taux zéro est géré par les Caisses d'allocations familiales au niveau départemental. Le montant alloué et les conditions d'accès diffèrent donc d'un département à l'autre. Par exemple, la CAF du Tarn impose un quotient familial inférieur ou égal à 800 euros, avec un prêt de 600 euros maximum, alors que la CAF de l'Isère exige un coefficient familial inférieur à 750 euros avec un prêt de 800 euros. La CAF de l'Orne pour sa part n'en exige aucun, le montant du prêt est fixé à 80% du coût des achats dans la limite de 450 € pour un ordinateur. La CAF Guyane propose un prêt de 90% du montant des dépenses envisagées, avec un maximum

de 500 euros pour un ordinateur, et ajoute des conditions supplémentaires comme celles d'avoir au moins un enfant à charge et d'habiter dans le logement depuis moins d'un an.

La caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a indiqué ne pas être en mesure de documenter le nombre total de bénéficiaires de ce prêt pour l'aide à l'équipement informatique.

Le Défenseur des droits ne peut qu'encourager ce dispositif. **Néanmoins, les disparités de traitement entre usagers selon l'organisme local dont ils dépendent ne se justifient pas au regard de l'objectif de politique publique recherché ou au regard, à l'exception des territoires ultramarins, de différences de coût des équipements.** Il s'étonne, par ailleurs, de l'absence d'évaluation nationale de l'efficacité de ce dispositif ainsi que de l'absence d'information consolidée sur son utilisation par les usagers.

En ce qui concerne l'équipement des ménages les plus fragiles, le Défenseur des droits recommande :

- La centralisation par l'Etat des informations sur les initiatives locales afin d'établir une cartographie précise des lieux où l'on peut disposer d'une aide ou d'un équipement informatique à prix réduit.
- L'évaluation, et un pilotage national par la caisse nationale d'allocations familiales, des dispositifs d'aide à l'équipement en vue d'une harmonisation prenant en compte la situation spécifique des personnes en situation de grande précarité et la différence de coût entre l'hexagone et l'outre-mer.

²⁶ Article 2 de l'Arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales qui édicte que : « Dans la mise en œuvre de leur politique d'action sociale, les caisses portent notamment une attention particulière aux familles qui ont les plus lourdes charges et les ressources les plus modestes ou qui, rencontrant des difficultés de vie, sont exposées à des risques d'exclusion. Elles veillent à l'accès aux droits des allocataires, tant en ce qui concerne les prestations légales que les prestations d'action sociale, notamment aux aides financières qu'elles accordent. De même, elles s'assurent que les bénéficiaires de l'action sociale accèdent aux équipements et services auxquels ils ont droit, notamment en ce qui concerne leur participation financière. Dans ce cadre, elles mettent en œuvre des actions d'accompagnement social, elles facilitent l'accès aux équipements et services qu'elles soutiennent ou qu'elles gèrent et peuvent attribuer des aides financières directes. ».

3. Une conception et un déploiement des sites internet parfois inadaptés

L'inclusion numérique et l'accès effectif aux procédures dématérialisées peut également être mise à mal par des conceptions et un déploiement des sites inadaptés. Ainsi, même quand l'accès à internet est techniquement possible pour les usagers du service public, ils peuvent se retrouver confrontés à des problèmes ou obstacles techniques, voire à des défauts de conception ou d'ergonomie des sites et des procédures dématérialisées.

3.1. Les problèmes techniques susceptibles d'empêcher les usagers d'accéder au service public dématérialisé

S'appuyant sur la généralisation du recours aux téléprocédures ou à des tiers de confiance, le Plan préfectures nouvelle génération²⁷ a réformé profondément les modalités de délivrance des titres réglementaires que sont la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation (anciennement carte grise). Sa mise en œuvre s'est traduite à partir du 6 novembre 2017 par le fait que les usagers souhaitant demander une carte grise ou un permis de conduire ont dû réaliser leurs demandes uniquement par la voie dématérialisée.

Cette fermeture brutale des guichets a considérablement ajouté aux problèmes techniques rencontrés ultérieurement.

De nombreux dysfonctionnements techniques du site internet ANTS.GOUV.FR empêchant de réaliser les démarches ont été relevés par le Défenseur des droits, notamment des problèmes de conception du site, qui n'intégraient pas certaines situations, telles que les véhicules avec des plaques

d'immatriculation sous un certain format, la possibilité pour les commissaires-priseurs judiciaires de réaliser des demandes d'immatriculation, etc.²⁸. Le Défenseur des droits a aussi et surtout constaté le sous-dimensionnement du dispositif pour absorber les flux des demandes, l'absence de mécanisme efficace de correction des erreurs et de multiples problèmes d'accès aux services en ligne, de blocages, d'erreurs et de pannes informatiques.

De ce fait, certains usagers ont été privés d'accéder au service public en tant que tel, la voie dématérialisée étant devenue la seule voie d'accès possible.

Les personnes concernées se sont trouvées sans solution, voire dans des situations préjudiciables, certaines ayant perdu leur emploi en raison de l'absence de titre de circulation valide et de l'impossibilité de justifier de leur droit à conduire.



Une personne achète un véhicule neuf. Lors de la saisie des informations sur internet, les justificatifs nécessaires à l'obtention du certificat d'immatriculation, y compris le quitus fiscal, n'ont pas pu être joints à la demande, les pièces jointes étant limitées à 1Mo alors que l'ensemble des documents représente 1,20 Mo. La personne n'a pas été en capacité de réaliser sa demande par voie dématérialisée et a dû saisir un délégué du Défenseur des droits pour régler le litige.

²⁷ Pour mémoire, ce plan a pour objectif d'inscrire les préfectures dans l'avenir des territoires, en les recentrant sur leurs missions prioritaires de sécurité, d'accompagnement et de conseil, tout en offrant à l'usager un service de qualité adapté à ses attentes. Au titre de cette réforme, 1 300 emplois seront supprimés sur le programme « Administration territoriale » en trois ans ; pour 2018, le plafond d'emplois correspondant est ainsi abaissé de 443 etpt (source rapport assemblée nationale au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 235) de finances pour 2018).

²⁸ Cf. décision 2018-226 du Défenseur des droits du 3 septembre 2018 relatif à la mise en place et au fonctionnement du Plan préfecture nouvelle généralisation via le site de l'Agence nationale des titres sécurisés.



Ces difficultés face aux démarches totalement dématérialisées sont également très importantes pour les personnes de nationalité étrangère souhaitant obtenir un titre de séjour. En effet, à ce jour, 30 préfectures rendent obligatoire la demande de rendez-vous par internet afin de déposer une demande de titre de séjour²⁹.

Or, à supposer que les personnes concernées aient accès à internet, la conception des sites internet des préfectures et les modalités d'organisation peuvent empêcher les personnes de déposer une demande de titre de séjour : le nombre de rendez-vous étant limité, les sites internet bloquent toute demande de rendez-vous dès que le quota est atteint³⁰. De plus, la dématérialisation de la demande de titre de séjour vient totalement « invisibiliser » l'attente des demandeurs pour accéder aux services publics et ne permet

pas de mesurer l'impact de cette nouvelle procédure sur les droits des usagers.

Ainsi, certaines préfectures mettent en ligne leur rendez-vous le dimanche soir à minuit, les personnes ont donc l'obligation de se connecter à cette heure-là pour pouvoir déposer une demande de titre de séjour. Comme le nombre de rendez-vous proposé par rapport à la demande est trop faible, toutes les personnes se connectant ne peuvent pas avoir de rendez-vous et doivent donc réitérer la démarche jusqu'à son succès. Or cela peut prendre des mois comme le souligne la Cimade qui a mis en place un simulateur de demande permettant d'identifier la moyenne d'obtention d'un rendez-vous par préfecture et par type de demande de titre de séjour³¹.

²⁹ Estimation réalisée à partir des informations disponibles sur les sites internet des préfectures.

³⁰ Voir le rapport A guichets fermés de l'association la CIMADE.

³¹ <http://aguichetsfermes.lacimade.org/>



Monsieur X souhaite déposer une demande de naturalisation par décret. En juillet 2018, il prend rendez-vous auprès de la préfecture pour déposer sa demande. Il est alors invité par la préfecture à constituer son dossier qui sera vérifié lors d'un rendez-vous le 25 septembre 2019. M.X pourra alors seulement, si le dossier est complet, et **plus d'un an après sa première démarche**, déposer sa demande de naturalisation.

Les personnes se retrouvent alors en situation de vulnérabilité, ne pouvant faire valoir leur droit au séjour et essayant à de multiples reprises de se connecter avec très peu de chance de succès. Par ailleurs, certains sites internet des préfectures peuvent induire les personnes en erreur, notamment sur la possibilité de faire une demande sur plusieurs fondements juridiques. En effet, par exemple, il n'y a pas la possibilité technique de faire une demande d'admission exceptionnelle au séjour ainsi qu'une demande sur le fondement de la vie privée et familiale. Or la loi prévoit cette possibilité.



Plusieurs réclamants ont saisi le Défenseur des droits car ils n'arrivaient pas à obtenir un rendez-vous pour déposer leur première demande de titre de séjour ou leur demande de renouvellement. Ils ont tous essayé à plusieurs reprises de se connecter sur le site internet de la préfecture pendant plusieurs mois, en rapportant la preuve de ces tentatives par des captures d'écran. Leurs tentatives ont échoué en raison de l'absence de rendez-vous disponible. Suite à ces multiples saisines, le Défenseur des droits a saisi les préfectures pour leur expliquer la situation et leur demander de donner un rendez-vous à l'ensemble de ces personnes pour qu'elle puisse déposer effectivement leur dossier de titre de séjour et voir leurs situations examinées au regard

des dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette impossibilité d'obtenir un rendez-vous est constitutive d'une atteinte aux droits de ces personnes en qualité d'usagers du service public en ce qu'il les place dans une position de grande vulnérabilité en les maintenant, ou en les faisant basculer, en situation irrégulière.

A titre illustratif, l'un des préfets saisi a répondu « **Nous ne pouvons transmettre d'informations sur les dossiers de ces personnes sachant qu'aucun dossier n'a encore été déposé. Pour cela, elles sont invitées à prendre rendez-vous sur le site internet, aux heures et jours d'ouverture de la préfecture. Il faut rappeler aux intéressés qu'il est inutile de se connecter en soirée, la nuit ou le week-end** ».

L'instruction de ce dossier demeure ouverte : ne pouvant se satisfaire d'une telle réponse, le Défenseur des droits a engagé une réflexion sur la meilleure façon de mobiliser ses moyens d'information et pour pouvoir dénouer ces situations.

Face aux difficultés pour prendre rendez-vous pour une demande de titre de séjour ou de carte grise, des usagers ont saisi les juridictions administratives, qui ont été amenées à condamner l'Etat.

Certaines juridictions administratives, toutes saisies en référé, ont enjoint les préfets de donner un rendez-vous dans un délai de 15 jours³² considérant notamment qu'« *il appartient à l'autorité administrative de permettre à l'étranger de voir son cas examiné dans un délai raisonnable [...], que la connexion au site de la préfecture pour obtenir un rendez-vous en ligne afin de pouvoir déposer son dossier ne permet pas au demandeur d'obtenir les documents justifiant de ses tentatives lorsqu'il n'obtient pas un tel rendez-vous et que les pièces produites (un courriel en octobre, un courrier en décembre, le robot simulateur de la Cimade) permettent suffisamment d'établir qu'il a tenté d'obtenir*

³² Tribunal administratif de Montreuil, ordonnance du 20 février 2018, n°1800776.

un rendez-vous à plusieurs reprises, que le délai dans lequel les services de la préfecture n'ont pas été en mesure de fixer une date pour lui donner un rendez-vous lui permettant de faire enregistrer sa demande excède un délai raisonnable ».

D'autres juridictions ont eu le même raisonnement lorsque la personne a rapporté la preuve, souvent par capture d'écran, de plusieurs tentatives de demande de rendez-vous, sur une période de plusieurs mois³³. Mais certaines juridictions ont à l'inverse considéré que l'absence de réponse de la préfecture n'excédait pas un délai raisonnable quand la personne n'avait pas eu de réponse pendant deux mois³⁴ ou quand la personne ne rapportait pas de preuves suffisantes des tentatives de demandes³⁵.

Il est néanmoins aisé de constater que les sites internet de nombreuses préfectures ne proposent bien souvent aucun créneau disponible de rendez-vous.

Les tribunaux administratifs saisis dans le cadre des retards de délivrance de cartes grise ou de permis de conduire ont réalisé le même raisonnement juridique³⁶. Par exemple, le tribunal administratif de Grenoble³⁷ a considéré « qu'il résulte de l'instruction que M. XX a réussi les examens du permis de conduire le 22 septembre 2017 et a demandé à l'ANTS la confection de son permis le 14 octobre 2017 ; que malgré de multiples démarches de sa part, il n'a pas obtenu la fabrication de ce document ; que l'attestation de réussite au permis de conduire n'est valable que pour une durée de quatre mois ; que dès lors sa demande présente un caractère utile, afin qu'il puisse se prévaloir effectivement du permis qu'il a obtenu ; que l'ANTS n'a fourni aucune explication sur sa carence à émettre le permis de conduire du requérant ; qu'il y a lieu, par suite, d'enjoindre à l'agence nationale des titres sécurisés de délivrer le permis de conduire de M. XX dans un délai de dix jours ».

Le Défenseur des droits constate, par ailleurs, qu'il existe d'autres cas où les procédures dématérialisées ne prennent pas en compte l'ensemble des possibilités ouvertes par le droit ou l'ensemble des situations des usagers. Ainsi, sur certains sites, comme celui de la CNAM ou la CNAF, il peut être impossible de reproduire un relevé d'identité bancaire d'un pays de l'Union européenne en coordonnées bancaires, empêchant ainsi le versement d'une prestation alors que la loi l'autorise. De même une personne, momentanément indisponible en raison d'un arrêt maladie, est dans l'impossibilité de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi alors que sa situation correspond à une possibilité ouverte par la loi³⁸. Les difficultés du même ordre que connaissent les majeurs protégés et leurs mandataires sont exposées dans la troisième partie du présent rapport.

Pour respecter les droits des usagers, la conception et le déploiement initial des procédures administratives dématérialisées doivent impérativement prendre en compte l'ensemble des procédures et des cas existants tels que prévus par les textes. Les concepteurs des sites ne peuvent ainsi « oublier » de créer numériquement un dispositif juridique existant, interdisant de ce fait à la personne de réaliser sa démarche.

Cet impératif doit absolument être pris en compte, en particulier dans le cas des procédures administratives complexes qui sont amenées à être dématérialisées prochainement telles que l'aide juridictionnelle ou la demande de naturalisation.

³³ Tribunal administratif de Melun, N°1801147, référé ordonnance du 2 mai 2018.

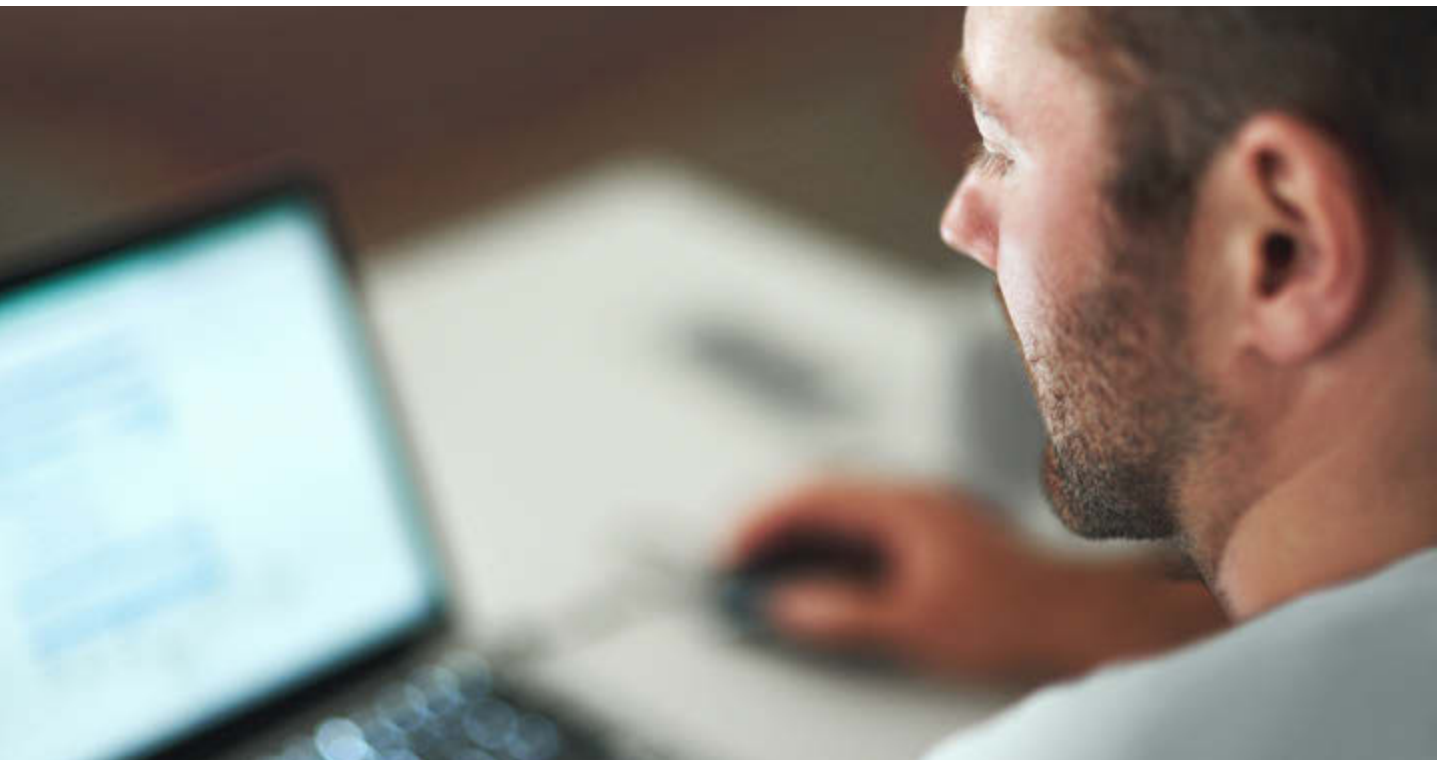
³⁴ Tribunal administratif de Montreuil, N°1802664, ordonnance du 30 mars 2018, référé.

³⁵ Tribunal administratif de Montreuil, N°1803536, ordonnance du 19 avril 2018, référé ou TA Montreuil, n°1800776, ordonnance du 20 février 2018 référé.

³⁶ Tribunal administratif de Toulon, référé, ordonnance du 2 mai 2018, n° 1801311 et Tribunal administratif de Melun, référé, ordonnance du 26 avril 2018, n° 1802939.

³⁷ Tribunal administratif de Grenoble Décision n°1801978.

³⁸ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13240>



Monsieur X. ayant le statut de réfugié en France souhaite demander le revenu de solidarité active sur le site internet de la CAF.

Lors de la demande en ligne, il doit indiquer s'il est étranger ou français et dans le premier cas la CAF lui demande s'il remplit la condition de résidence depuis plus de 5 ans. Etant réfugié depuis moins d'un an, il répond non. Le formulaire en ligne lui indique par conséquent qu'il n'est pas éligible au RSA car il ne remplit pas la condition d'antériorité de séjour. Or, la loi édicte que les personnes ayant le statut de réfugié, bien que de nationalité étrangère, ne sont pas soumises à cette condition d'antériorité. M. X saisit le Défenseur des droits qui informe la CNAF de l'impossibilité de réaliser cette démarche en ligne pour les personnes réfugiées. Le 3 août 2018, la CNAF a ajouté un libellé sur la case « condition de résidence depuis plus de 5 ans » indiquant que « si vous êtes réfugié, cocher oui à cette question ».

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- L'instauration, pour chaque démarche administrative dématérialisée, d'une procédure permettant à l'utilisateur de signaler une difficulté à effectuer la démarche et ce par tous moyens utiles.
- La délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager à un service en ligne, cet accusé devant ensuite, en cas d'échec de la démarche, pouvoir être produit à titre de preuve dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux.
- La création d'une clause de protection des usagers en cas de problème technique leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche.

3.2. Les problèmes liés aux paiements dématérialisés

La dématérialisation des démarches administratives s'est accompagnée d'une dématérialisation des moyens de paiement : paiement par virement bancaire, prélèvement bancaire ou paiement en ligne. **Tous ces moyens de paiement nécessitent de fait de disposer d'un compte bancaire.**

Or, selon le rapport sur l'inclusion bancaire de la Banque de France³⁹, 500 000 personnes n'ont pas de compte bancaire et cela malgré les nouvelles possibilités ouvertes aux personnes interdites bancaires, par le développement des services bancaires gratuits ou des tarifs aménagés pour les clients en situation de précarité.



Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à la suspension du versement de la pension de retraite d'un assuré ne disposant pas de compte bancaire, à la suite de la décision de la CIPAV de verser les prestations exclusivement par virement bancaire et de cesser les paiements par chèque. Le Défenseur des droits a recommandé à l'organisme de procéder au paiement de la pension de retraite de Monsieur X. par un autre moyen que le virement bancaire et d'étendre la solution retenue à l'ensemble des assurés qui avaient été privés du paiement de leurs prestations pour la même raison⁴⁰.

De nombreuses personnes sont donc exclues de fait de la possibilité de payer un service en ligne. Pourtant, plusieurs organismes sociaux n'acceptent ou n'effectuent les paiements que par voie dématérialisée. Par exemple, la Caisse interprofessionnelle des professions

libérales (CIPAV) impose le prélèvement automatique comme moyen de paiement dématérialisé et, en cas de refus, menace d'appliquer une majoration, prévue par les textes, de 0,2%. De manière plus générale, la dématérialisation des timbres fiscaux a entraîné la rupture du service jusqu'alors proposé par les buralistes en version papier. Certaines personnes éprouvent des difficultés à se procurer le timbre fiscal, en version non dématérialisée, alors que c'est un moyen de paiement obligatoire pour certaines démarches, tel que les demandes de titre de séjour.



Des problèmes dans la procédure visant à obtenir une attestation d'accueil ont été signalés à l'Association des Maires de France (AMF) par ses adhérents. En effet, la procédure est exclusivement papier mais elle nécessite l'achat d'un timbre fiscal papier. Or, la dématérialisation des timbres fiscaux rend difficile l'accès à un timbre fiscal papier pour les usagers, les buralistes préférant les timbres dématérialisés. L'administration n'a pas anticipé la question. Suite à l'intervention de l'AMF, la DGFIP et la Direction des étrangers en France travaillent à l'élaboration d'une procédure dématérialisée pour l'année prochaine.

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de cette problématique et considère que l'absence de possibilité de paiement autre que via un compte bancaire crée une rupture d'égalité devant le service public.

Il considère que l'accès au compte est un droit et non une obligation, et donc qu'une personne n'en ayant pas doit pouvoir accéder aux mêmes prestations et aux mêmes services publics qu'une personne disposant d'un compte bancaire⁴¹. Cette analyse vient d'être confirmée par l'arrêt de la Cour de cassation n°17-13.468 du 21 juin 2018 qui a jugé « *qu'en se bornant à relever que l'exigence d'un relevé*

³⁹ Page 9 du Rapport annuel de l'observatoire de l'inclusion bancaire, Banque de France 2017, publié le 12 juin 2018., in <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000378.pdf>

⁴⁰ Décision du Défenseur des droits n° 2016-012, du 5 février 2016, relative à la suspension du paiement de la pension de retraite d'un assuré ne disposant pas d'un compte bancaire in https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=14373

⁴¹ Décision du Défenseur des droits, n°2017-217, du 27 juillet 2017, relative aux entraves à l'affiliation opposées par la caisse de sécurité sociale de z (cssz) aux assurés qui ne disposent pas d'un compte bancaire in https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=16755

d'identité bancaire s'inscrirait dans la mise en œuvre du droit à l'ouverture d'un compte bancaire sans s'assurer de la réalité des motifs tenant à la lutte contre la fraude invoqués par la caisse de sécurité sociale ni du caractère inefficace de ce droit sur le territoire de Mayotte, [...], la cour d'appel a méconnu l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 et les articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention »⁴².

Certains organismes sociaux nous ont indiqué avoir pris la mesure de la portée de cette décision et se sont engagés à diffuser l'information auprès de leurs caisses.

Le Défenseur des droits recommande par conséquent :

- Le rappel à l'ensemble des organismes sociaux de la décision de la cour de cassation du 21 juin 2018, disposant que l'obligation d'avoir un compte bancaire pour le versement des prestations est illégale.
- De prévoir des exceptions juridiques aux obligations de paiement dématérialisé imposées par la réglementation, et que soit garanti, quelle que soit la procédure dématérialisée, l'existence d'une autre modalité de paiement que celles liées à la possession d'un compte bancaire.

3.3. Les problèmes d'ergonomie des sites

L'ergonomie des sites est trop souvent négligée. Lors des auditions menées par le Défenseur des droits, de nombreuses associations ont évoqué ce problème. La conception de certains sites ne permet pas de trouver facilement les informations recherchées, de cocher une case particulière, de trouver les autres moyens de contacter un service public, etc. Ils ne permettent pas une navigation intuitive. Selon l'Union nationale des Points Information Médiation Multi Services

(PIMMS), moins on maîtrise internet, moins on est en capacité de comprendre les sites.

Les organismes sociaux interrogés disent avoir pris conscience de ces problèmes d'ergonomie et indiquent travailler pour améliorer leurs offres de services. Ils s'accordent sur le fait que les sites internet des services publics se doivent d'être aussi intuitifs et ergonomiques que ceux des grands sites privés, mais admettent qu'ils sont en retard sur ce sujet.

Afin de rendre les sites internet plus didactiques, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) a mis au point 10 principes pour des démarches exemplaires et inclusives⁴³, insistant notamment sur la nécessité de concevoir les sites en se mettant à la place des usagers ou sur l'utilisation d'un langage clair et précis.

Afin de mettre en œuvre ces 10 principes, elle a développé le « Cerfa numérique⁴⁴ » comprenant 35 critères de qualité permettant aux services publics de réaliser des sites faciles à comprendre et ergonomiques. Ce « Cerfa numérique » préconise notamment la sauvegarde automatique des saisies au fur et à mesure de la démarche, la nécessité d'avoir toujours deux moyens de contact différents, dont un formulaire de contact, ou encore la possibilité pour l'utilisateur de s'informer sur la suite de son dossier après le dépôt d'une demande. Cette démarche n'est pas obligatoire. « L'idée est de fixer un cap commun vers lequel tendre au maximum. La plupart des administrations sont d'ailleurs déjà engagées sur cette voie, à des degrés divers. Il faut poursuivre et aller plus loin encore » selon la DINSIC⁴⁵.

Ce référentiel souligne également la nécessité de faire des tests utilisateurs avant la mise en ligne de la démarche dématérialisée. Cette précaution a été régulièrement abordée lors de nos travaux. Les associations constatent que les sites internet ne sont pas suffisamment conçus en prenant en compte l'utilisateur. Elles soulignent l'importance d'avoir des tests utilisateurs représentatifs de l'ensemble des profils internautes qui puissent exister en

⁴² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000037135849&fastReqId=250801847&fastPos=1>

⁴³ <http://www.modernisation.gouv.fr/10principes/>

⁴⁴ <http://references.modernisation.gouv.fr/cerfa-numerique>

⁴⁵ <http://www.modernisation.gouv.fr/outils-et-methodes-pour-transformer/le-sgmap-publie-les-10-principes-dune-demarche-en-ligne-exemplaire>

amont de la dématérialisation d'une démarche. Des enquêtes de satisfaction doivent également être faites régulièrement pour s'assurer de la réception de la démarche par le public.

Le Défenseur des droits appuie fermement les positions des associations et de la DINSIC quant à la nécessité de réaliser des tests auprès de personnes aux profils variés préalablement au déploiement d'une démarche dématérialisée. Ces tests doivent également se poursuivre après la mise en ligne afin d'améliorer le service.



A Pôle emploi, des associations (UNAPEI, malvoyants...), des conseillers emplois et des usagers ont été associés à l'élaboration du script de

l'inscription en ligne pour veiller à son ergonomie et son accessibilité pour traduire des normes réglementaires en questions faciles. Avant la dématérialisation totale de l'inscription, des tests ont été réalisés en 2015 en Picardie, en Corse et en Guyane (spécificités du territoire compte-tenu des équipements, de l'éloignement des agences et des difficultés avec la langue française). Le dispositif a été étendu après des résultats très positifs. Pôle emploi fait également réaliser chaque trimestre des enquêtes de satisfaction auprès de ses usagers via IPSOS. Selon leurs résultats, 87% des utilisateurs sont satisfaits du processus en ligne sur le nouveau parcours du demandeur d'emploi.

La MSA, sécurité sociale agricole, quant à elle, élabore des tests préalables auprès d'un « focus groupe ». Elle réalise une maquette, à partir des tests utilisateurs effectués avec des adhérents qui sont filmés pour étudier leurs réactions et voir si le processus prévu paraît suffisamment intuitif. Les difficultés sont prises en compte et corrigées avant la mise en ligne du service.

Pour faire face aux problèmes évoqués ci-dessus, il convient de renforcer le rôle de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication.

Avant tout lancement d'un projet de plus de 9 millions d'euros, chaque ministère doit solliciter un avis de conformité auprès de la DINSIC⁴⁶. Le projet est évalué selon cinq critères : la stratégie, les finances⁴⁷, la gouvernance, la réalisation et le planning envisagé sur deux ans. La DINSIC accompagne son avis, le cas échéant, de recommandations à prendre en compte pour le bon déroulement du projet. Tous les projets déclarés conformes sont ensuite suivis dans le panorama des grands projets du système d'information (SI) de l'État que la DINSIC publie depuis novembre 2016. Dans une volonté de transparence et d'ouverture, et dans la continuité de la loi pour une République numérique, la liste de ces avis est régulièrement mise à jour⁴⁸.

Cette démarche est indispensable au bon déroulement de la transformation numérique de l'État et au respect, dans ce processus, des droits des usagers. **Elle doit être renforcée pour bénéficier à tous les projets ayant des conséquences significatives sur les usagers.**

Ainsi, le coût du Plan préfecture nouvelle génération a été estimé à 8.5 millions d'euros quelques mois avant sa mise en œuvre et n'a, par conséquent, pas fait l'objet d'un avis formel de conformité de la DINSIC mais d'une simple consultation, non publiée. Au surplus, lors de la mise en œuvre effective du projet en novembre 2017, son coût avait déjà été réévalué à 17 millions d'euros, soit le double de l'estimation initiale, confirmant si besoin était qu'il aurait dû faire l'objet d'un avis conforme de la DINSIC.

⁴⁶ Au titre des décrets n°2011-193 - article 7, puis n°2014-879 - article 3

⁴⁷ En ce qui concerne le coût d'un projet de dématérialisation, la FAQ du site du gouvernement précise que « Les modalités de calcul des coûts des projets SI sont précisées dans l'arrêté du 14 novembre 2014 (article 2) relatif au système d'information et de communication de l'État. Ils prennent en compte les coûts initiaux de fabrication (dont la masse salariale) auxquels sont ajoutés les coûts de deux années de fonctionnement : c'est ce qu'on appelle le coût complet. » in <https://www.modernisation.gouv.fr/outils-et-methodes-pour-transformer/panorama-des-grands-projets-si-de-letat>

⁴⁸ <https://www.modernisation.gouv.fr/outils-et-methodes-pour-transformer/projets-informatiques-de-letat-avis-conformes-emis-par-la-dinsic>



Le Défenseur des droits recommande :

- La modification de l'article 1 de l'arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat pour abaisser le montant prévisionnel actuel pour la consultation de tout projet relatif à un système d'information ou de communication à 5 millions d'euros.
- La création d'un pouvoir d'évocation pour la DINSIC lui permettant de réaliser et de rendre publics des avis sur un projet de système d'information de l'Etat sans montant minimum.
- Le respect des 35 critères du Cerfa Numérique pour l'ensemble des sites du service public, sous le contrôle de la DINSIC, et ce, pour les nouveaux sites, dès leur mise en ligne.

4. La nécessité d'une alternative systématique aux démarches dématérialisées

La conservation de modalités d'accès multiples aux services publics est la seule solution qui puisse, en cas de problème technique d'une procédure dématérialisée, permettre de maintenir un accès aux services publics. Lorsque la voie dématérialisée constitue la seule option possible afin de réaliser une démarche administrative, et que des problèmes techniques empêchent l'accès à la procédure en cause, il s'agit là d'une rupture de la continuité du service public, dont la valeur constitutionnelle est pourtant garantie⁴⁹.

Le Défenseur des droits estime donc que la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer une possibilité ouverte à l'usager et non devenir une obligation. L'usager doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration.

C'est d'ailleurs le sens de l'article L.112-8 du code des relations entre les usagers et l'administration qui dispose que « Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, **peut**, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ».

Cette disposition a été précisée par le décret n°2016-685 du 27 mai 2016 qui dispose dans son article 1er que « Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat **sont autorisés**, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Ces traitements automatisés **permettent** aux usagers d'effectuer **à leur initiative** et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique ».

La CNIL, lors de sa délibération n° 2016-111 du 21 avril 2016 à propos de ce décret a souligné le « **caractère facultatif** » de ces saisines par voie électronique et la nécessité que cette faculté soit « **clairement indiquée aux internautes, dès la page d'accueil du dispositif de même que les modalités pratiques permettant d'effectuer une démarche analogue sans recourir cette saisine** »⁵⁰.

Les textes cités ci-dessus autorisent les administrations à créer des procédures dématérialisées, dans le but d'améliorer le service rendu aux usagers. En aucun cas ils ne fondent l'administration à leur imposer un recours exclusif aux procédures dématérialisées qu'elles mettent en place.

Par conséquent, les administrations créant une obligation pour l'usager de saisir l'administration par la voie électronique outrepassent les possibilités qui leur sont ouvertes par le droit en vigueur et entravent, ainsi, l'accès aux services concernés.

⁴⁹ Décision du Conseil constitutionnel n°79-105 DC du 25 juillet 1979 sur la loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79105DC.htm>

⁵⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?id=CNILTEXT000032613157> Délibération n°2016-111 du 29 mai 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (demande d'avis n° 1938305) NOR: CNIX1614278

A ce titre, le Défenseur des droits ne peut que se féliciter de la mise en place dans le cadre de la dématérialisation du recouvrement de l'impôt, d'une procédure pour prendre en compte les personnes ne disposant pas d'une connexion internet mobile ou résidant dans une zone non couverte, l'article 1649 quater B quinquies du code général des impôts, indiquant que les usagers concernés peuvent utiliser les autres moyens à leur disposition⁵¹. Cela concerne également les personnes qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique⁵². Il note toutefois que ce dispositif est transitoire et marque sa préoccupation sur ce qui adviendrait s'il y était mis fin.

Pour garantir l'application du principe de non obligation du recours aux procédures dématérialisées, il semble urgent de compléter le dispositif législatif régissant les relations entre l'administration et les usagers.

Le Défenseur des droits recommande par conséquent l'adoption d'une disposition législative au sein du code des relations entre les usagers et l'administration imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée.

C'est la condition pour que tous les usagers et toutes les usagères puissent toujours disposer, en fonction de leur situation, d'une possibilité réelle et effective de faire valoir leurs droits.

⁵¹ Notons que le législateur s'est également engagé dans cette voie s'agissant du secteur privé, où une ordonnance du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier modifie l'article L 111-10-I du code assurance et oblige les assurances qui veulent dématérialiser leur échanges, à l'exception du cas des contrats prévoyant des services exclusivement électroniques, à vérifier que ce mode de communication est adapté à l'assuré, et à informer l'assuré de son droit à s'opposer à l'utilisation d'un support électronique dès l'entrée en relation ou à n'importe quel moment. Dans ce cadre, l'assuré peut, à tout moment et par tout moyen, demander qu'un support papier soit utilisé sans frais pour la poursuite de la relation commerciale.

⁵² Article 1649 quater B quinquies du cde général des impôts in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI000031752273>

La dématérialisation dans le projet de loi de programmation de la justice

Le projet de loi n° 463 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, actuellement en lecture au Parlement, prévoit de nombreuses mesures sur la transformation numérique de la justice concomitamment à sa réorganisation territoriale.

La suppression des tribunaux d'instance combinée à une nouvelle procédure dématérialisée de règlements de litiges inférieurs à un montant qui sera défini par décret en Conseil d'Etat inquiète le Défenseur des droits sur l'effectivité de l'accès au juge pour le justiciable. Même si une alternative par la voie papier est conservée à ce stade (hormis pour les injonctions de payer), cette dématérialisation de la justice et la nécessité d'un accompagnement numérique des usagers ne peuvent être ignorées. L'absence de disposition spécifique sur l'accompagnement des usagers au numérique et sur le renforcement du rôle des conseils départementaux de l'accès aux droits (CDAD) amène le Défenseur des droits à s'interroger sur les conséquences de ce projet de loi pour l'accès aux droits des populations les plus vulnérables.

La fiabilité technique et l'universalité du dispositif, deux conditions du maintien du service public, semblent également sous évaluées et ne pas prendre en compte l'ensemble des conséquences de la

dématérialisation d'une démarche : les lieux d'accès au droit devront bénéficier d'un matériel adéquat (scanners, imprimantes) en quantité suffisante ; les justiciables doivent pouvoir prendre connaissance de leur dossier, sans être soumis aux contraintes d'horaires ou d'affluence des lieux d'accès au droit et doivent également pouvoir disposer d'un accompagnement par un personnel qualifié ; la prise en compte des zones où le débit est faible ou quasi inexistant pour, le cas échéant, pallier l'absence d'accès du fait de contingences techniques ; d'éventuelles défaillances techniques non détectées en phase de test qui apparaissent lors de l'étape de généralisation du processus, etc.

Le Défenseur des droits s'inquiète des conséquences de ce projet, pour l'accès aux droits des usagers, l'accès à un juge et l'accès à la justice dans son ensemble⁵³.

⁵³ Avis du Défenseur des droits n°18-26 du 31 octobre 2018 relatif au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice in https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=18058

II. Accompagner les usagers du service public



L'enquête « Accès aux droits » consacrée à la relation avec les services publics, réalisée par le Défenseur des droits en 2017⁵⁴, montre que si 79% des usagers accomplissent leurs démarches administratives courantes sans difficulté, ce n'est pas le cas d'un cinquième de la population. Les difficultés rencontrées le plus fréquemment dans leurs relations avec les services publics sont la demande répétée de pièces justificatives (38%) et la difficulté à contacter quelqu'un (38%). La dématérialisation des démarches peut également être une source de difficultés puisque 27% des personnes interrogées déclarent ne pas avoir accès à internet ou éprouvent des difficultés à trouver une information administrative sur internet.

Tous ces obstacles à l'accomplissement des démarches administratives conduisent 12% des usagers à abandonner leurs démarches.

Il est nécessaire que les personnes soient accompagnées dans l'usage du numérique pour éviter que la transformation numérique des services publics n'aggrave encore leurs difficultés. Cet accompagnement doit s'adapter aux différents publics, très hétérogènes, ainsi qu'aux multiples difficultés d'usage.

L'Etat a pris la mesure de ces difficultés avec le lancement du plan pour un numérique inclusif. Néanmoins à l'heure actuelle, cet accompagnement reste incomplet et crée un transfert de charge important vers le tissu associatif, quand ce n'est pas un basculement vers le secteur privé et payant.

⁵⁴ Enquête sur l'accès aux droits, volume 2, relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours, le Défenseur des droits, 2017 in <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-relations-usagers-servpublics-v6-29.03.17.pdf>

1. Hétérogénéité des publics vulnérables face au numérique et multiplicité des difficultés d'usage

En 2017, 12% de la population âgée de 12 ans et plus, soit près de 7 millions de personnes, ne se connectent jamais à internet⁵⁵ et un tiers des Français s'estime peu ou pas compétent pour utiliser un ordinateur, soit 18 millions de personnes⁵⁶.

1.1. L'hétérogénéité des publics en difficulté avec le numérique

Les « exclus du numérique » ne sauraient être caractérisés en fonction de critères simples que seraient l'âge, la situation de handicap, le lieu de résidence ou la catégorie sociale.

L'ensemble des acteurs interrogés ont fait part de la nécessité de déconstruire l'image des usagers qui ne sont pas à l'aise avec le numérique. Par exemple, si les moins de 18 ans sont majoritairement très à l'aise avec l'internet « ludique », ils sont 17% à être en réelle difficulté pour les démarches administratives. De même, une grande partie de la population active n'utilise pas internet dans sa vie professionnelle et l'inclusion professionnelle n'est pas synonyme d'inclusion numérique.

L'absence de connexion est toutefois très élevée dans les trois populations que sont les retraités, les non-diplômés et ceux qui ont un faible revenu : ils sont 40% parmi les personnes ayant des bas revenus, 54% parmi ceux qui n'ont aucun diplôme. L'âge, quant à lui, constitue le facteur discriminant le plus important, même si les inégalités se réduisent. Ainsi, le taux de connexion à internet atteint seulement 57% chez les personnes de plus de 70 ans contre 85% pour l'ensemble de

la population. L'enquête des petits frères des Pauvres⁵⁷ sur l'exclusion numérique de septembre 2018 vient une nouvelle fois corroborer ce constat. Plus les personnes sont âgées, plus elles ont des difficultés avec le numérique.

La fracture numérique est également une fracture sociale et culturelle. Le taux de connexion à internet varie ainsi de 54% pour les non diplômés à 94% pour les diplômés de l'enseignement supérieur⁵⁸.

Pour autant, les catégories se croisent : les seniors peuvent être parfaitement socialisés mais peu attirés par le numérique ou au contraire socialement et géographiquement isolés, mais actifs sur les réseaux ; des personnes élevant seules leurs enfants peuvent trouver dans le numérique une opportunité ou, au contraire, le vivre comme une contrainte supplémentaire, etc.



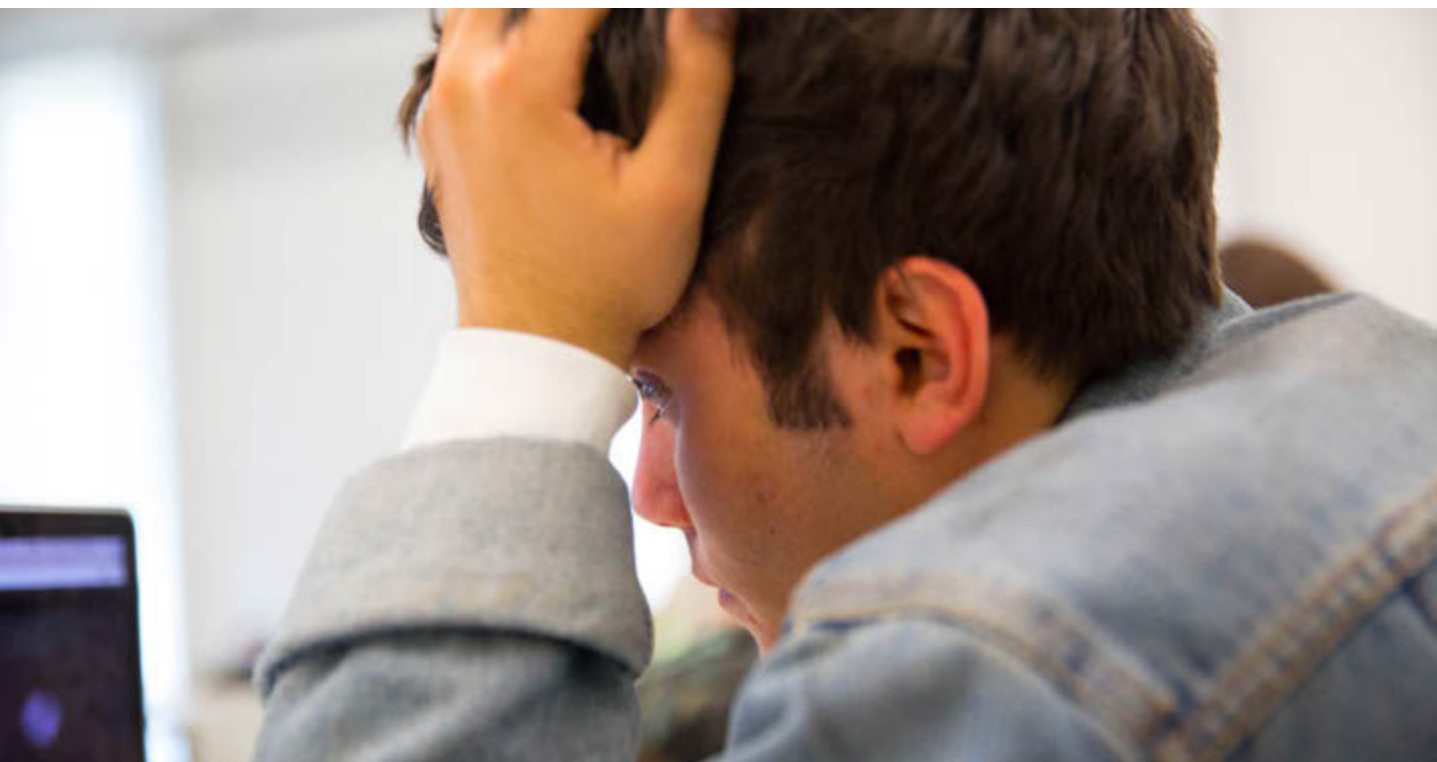
Une personne âgée, d'origine étrangère, ne maîtrisant pas l'écrit et la lecture de la langue française, a reçu un PV car elle stationnait sur une place handicapée, alors même qu'elle est titulaire d'une carte pour stationner sur cet emplacement réservé. Néanmoins, la procédure se réalisant sur internet, elle ne peut l'effectuer seule et demande de l'aide au délégué du Défenseur des droits qui a dû rédiger la démarche sur internet avec elle.

⁵⁵ Chiffres CREDOC 2017 Baromètre numérique, p.7.

⁵⁶ Chiffres CREDOC 2017 Baromètre numérique, p.7.

⁵⁷ L'exclusion numérique des personnes âgées, étude réalisée par CSA pour les petits frères des Pauvres, 27 septembre 2018 in https://www.silvereco.fr/wp-content/uploads/2018/09/2018_09_27_exclusion_numerique_personnes_ag%C3%A9es_pfP.pdf

⁵⁸ Rapport d'information fait au Sénat au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la formation à l'heure du numérique, 27 juin 2018, p.122.



Tout comme il n'y a pas un profil unique de personne en situation de difficulté sociale, il n'y a pas non plus de difficulté unique par rapport à internet. En effet, il existe des personnes en difficultés parce qu'elles ne parlent pas français, d'autres parce qu'elles ne maîtrisent pas le langage administratif, d'autres encore parce qu'elles sont en situation d'illettrisme ou ne maîtrisent pas l'outil informatique, etc. Il y a également des personnes en situation de grande vulnérabilité comme les personnes sans domicile fixe ou les personnes avec d'important troubles psychiques qui peuvent être totalement exclues de la dématérialisation. Il existe enfin des personnes qui savent a priori comment faire mais qui souhaitent être accompagnées car elles ont peur de se tromper, de faire une mauvaise manipulation, etc.

Si la transformation numérique des administrations permet parfois de réduire des situations de non recours, notamment en atténuant le sentiment de honte ressenti par certains usagers lors de l'accomplissement d'une démarche au guichet, elle vient souvent créer une fracture supplémentaire pour un public déjà en difficulté avec les démarches administratives ou la langue française. Elle peut également mener certaines personnes, jusque-là autonomes dans la conduite de démarches administratives papiers, à ne plus l'être dès lors qu'on exige d'elles de mener des démarches dématérialisées.

Dématérialisation et droits des étrangers

S'il est vrai que la dématérialisation de l'accès aux préfectures peut être source de discriminations à l'égard des étrangers qui n'auraient pas accès à internet ou aux outils nécessaires pour en bénéficier, ou qui ne maîtriseraient pas suffisamment la langue française pour pouvoir utiliser les outils proposés, il doit être rappelé que ces difficultés d'accès à ce service public existent depuis longtemps.

La dématérialisation des procédures, qui devait être une occasion pour améliorer ces difficultés, est venue cristalliser, voire exacerber, et surtout rendre invisibles les entraves à l'accès aux services publics : aux files d'attentes indignes des usagers cherchant à atteindre le guichet de la préfecture est venue se substituer une file invisible qui parvient encore moins qu'auparavant à accéder aux guichets. Ici, nul problème technique en jeu mais l'absence de moyens suffisants donnés à des dispositifs téléphoniques et numériques saturés de manière récurrente, voire permanente.

Les conséquences du non accès au service préfectoral sont d'une extrême gravité pour ce public par essence vulnérable : la quasi-totalité des droits à la vie privée, familiale et professionnelle sont en effet soumis à la condition de régularité de séjour et, partant, du dépôt du dossier de demande ou de renouvellement de titre. Lorsqu'un étranger cherche à faire renouveler son titre de séjour – qu'il détient parfois depuis de nombreuses années – et qu'il ne parvient pas accéder à la plateforme numérique de prise de rendez-vous, ou que ce rendez-vous est donné très tardivement, les ruptures de droits sont dramatiques : il peut perdre son emploi et les prestations sociales qu'il est susceptible de percevoir. Il n'est pas rare qu'il rencontre alors dans ce contexte toutes les difficultés à faire face à ses dépenses, notamment de logement. L'étranger placé dans cette situation encourt enfin le risque de se faire interpellé et, faute de moyen de prouver la régularité de son séjour, d'être placé en centre de rétention administrative.

S'agissant de l'information des usagers et de la bonne instruction des dossiers, le Défenseur des droits recommandait au ministère de l'Intérieur, dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France publié en mai 2016,

d'intervenir par voie de circulaire ou d'instruction pour demander aux préfets :

- De vérifier que le site internet de leur préfecture offre le maximum d'informations utiles aux usagers étrangers (heures d'ouverture par type de demande, informations sur les procédures, mise en téléchargement des listes de pièces et formulaires) ;
- De veiller à ce que leurs services enregistrent immédiatement les dossiers déposés dans le logiciel AGDREF et établissent une fiche de suivi pour chaque dossier ;

S'agissant du développement des procédures de rendez-vous et/ou d'accueil dématérialisé :

- De procéder à un diagnostic précis de la situation de l'accueil des étrangers dans leurs services afin de vérifier l'opportunité de développer ces procédures ;
- D'adapter le nombre de créneaux de rendez-vous offerts, ou de renoncer à la généralisation de ces procédures lorsqu'elles donnent lieu à des délais déraisonnables – supérieurs à deux mois – entre la délivrance de la convocation et la date du rendez-vous fixé ;
- De vérifier que l'accueil dématérialisé et la mise en ligne d'une plate-forme de rendez-vous n'induisent aucune discrimination. En aucun cas, ces dispositifs ne doivent se substituer à l'accueil physique et des alternatives doivent toujours être réservées pour les personnes n'ayant pas accès à Internet ou ne maîtrisant pas suffisamment la langue française pour pouvoir utiliser les outils proposés ;
- En cas de mise en place d'un accueil téléphonique, de veiller à y consacrer un personnel suffisant pour que la ligne ne soit pas saturée ;
- En cas de mise à disposition d'une adresse courriel dédiée, de veiller à y consacrer un personnel suffisant pour garantir un délai de réponse raisonnable, inférieur à 3 jours.

1.2. Face à internet, de multiples difficultés d'usage

Avant d'être à l'aise avec les démarches administratives dématérialisées, les personnes doivent être à l'aise avec le numérique dans sa globalité ainsi qu'avec les outils informatiques. La dématérialisation d'une démarche administrative ne se résume pas à la compréhension de cette démarche et ce qui apparaît anodin à la personne qui sait utiliser internet peut s'avérer compliqué pour une personne n'en maîtrisant pas les usages.

Pour être autonome dans la conduite des procédures dématérialisées, l'utilisateur doit maîtriser l'usage d'internet dans sa globalité.

Il doit en effet appréhender plusieurs autres procédures en amont même de sa démarche dématérialisée : la création d'une adresse mail, se souvenir des mots de passe, la création d'un espace personnel, etc. En outre, l'utilisateur devra par la suite maîtriser l'usage des différentes boîtes ou outils de communication créés, et savoir passer, en permanence, de l'un à l'autre.



Monsieur X., retraité, a changé de fournisseur d'accès à internet (FAI) et donc d'adresse de messagerie électronique. Il dispose depuis

lors d'une nouvelle adresse de messagerie, son ancienne adresse n'existant plus. Il s'est retrouvé dans l'incapacité matérielle de se connecter à son compte fiscal via impots.gouv.fr car l'adresse électronique renseignée lors de la création de son espace personnel a été détruite par son FAI. Il lui est donc impossible de se connecter sur son compte fiscal pour signaler le changement d'adresse électronique et indiquer sa nouvelle adresse de messagerie électronique, afin de faire sa déclaration de revenus en ligne. N'obtenant pas de réponse de la part de son service des impôts, il a sollicité

le Défenseur des droits qui s'est rapproché des services informatiques de la direction générale des finances publiques (DGFiP) puis du service des impôts des particuliers, gestionnaire du dossier, qui a pu valider sa nouvelle adresse électronique sur son compte fiscal.

Cet articulation permanente entre les comptes personnels des services publics et l'adresse mail peut être difficile à appréhender pour certaines personnes. Ces dernières ne consultent pas leur compte personnel régulièrement et peuvent passer à côté de notification de droit, de décision sur leur situation, et manquer aussi les délais pour exercer un recours contre une décision.



France Connect

Une personne ayant déjà un compte personnel numérique

auprès des impôts, d'Ameli de la Poste ou de Mobile Connect, peut utiliser le bouton France Connect pour se connecter à près de 350 fournisseurs de services publics en ligne⁵⁹. La personne avec un identifiant et mot de passe unique peut aller sur l'ensemble des sites administratifs, ce qui lui permet de ne pas avoir plusieurs mots de passe à mémoriser. C'est également un France Connect identité qui fonctionne comme une API⁶⁰ interconnectée, notamment pour le revenu fiscal. Cet outil, qui va avec travail avec le principe du « dites-le nous une fois » et la simplification du langage administratif, a permis des avancées pour ses 7 millions d'utilisateurs.

⁵⁹ Le bouton France Connect permet de choisir parmi son identifiant Ameli, DGFiP, ou autre, un identifiant et mot de passe unique pour aller sur des sites administratifs. Aujourd'hui il y a 350 fournisseurs de SP qui sont présents et cela commence à s'ouvrir au secteur privé.

France Connect identité : c'est une API interconnectée : notamment au niveau du revenu fiscal. Cela facilite le travail avec le principe de dites-le nous une fois et avec l'enjeu de la simplification du langage administratif. 5 millions d'utilisateurs.

⁶⁰ Une API est un programme informatique permettant la communication et l'échanges de données entre applications et systèmes hétérogènes, sans intervention humaine.

Les difficultés d'usages peuvent également entraîner des erreurs lors de la saisie des informations pour une demande, ou sur les cases à cocher. Les personnes peuvent faire un mauvais choix, ou une mauvaise manipulation ce qui peut entraîner une perte de leurs droits.



Madame X, salariée, a fait une erreur de manipulation en ligne pour l'utilisation des points de pénibilité acquis sur son compte professionnel de prévention⁶¹. Consciente d'avoir réalisé une erreur, elle a tout de suite pris contact avec l'organisme social pour rectifier sa saisie. Ce dernier lui a indiqué que cela n'était pas possible car la demande d'utilisation des points réalisée en ligne était irréversible. Le Défenseur des droits a saisi l'organisme compétent qui s'est rapproché de son ministère de tutelle. Ce dernier a reconnu que les dispositions invoquées pour considérer la demande d'utilisation de points comme définitive et irréversible ne pouvaient pas servir de fondement juridique à cette pratique. La demande de Madame X. a pu être réexaminée.

Le Défenseur des droits a pris acte des réexamens intervenus et de la volonté de la caisse nationale de faire évoluer l'outil informatique. Il lui a en outre recommandé de diffuser des instructions internes et d'apporter les modifications nécessaires aux informations communiquées aux usagers⁶².

La maîtrise de la globalité des usages d'internet passe en particulier par la compréhension des enjeux liés au consentement aux échanges dématérialisés avec l'administration. Les personnes ne comprennent pas toujours qu'elles ont consenti à avoir des échanges dématérialisés avec les organismes sociaux. Dès lors la substitution du courrier postal auquel elles sont habituées par une communication exclusive par mails provoque des quiproquos.

En effet, de nombreuses personnes pensent que les échanges électroniques ne concernent que des informations et que le papier reste la voie de communication utilisée pour les documents importants tels que les décisions de refus ou les décisions entraînant des modifications dans leurs droits. Ces personnes, comme une grande partie de la population, ne connaissent pas la possibilité qui leur est ouverte, dans certains cas, de refuser les échanges dématérialisés avec les services publics et peuvent avoir le sentiment d'avoir été forcées à utiliser ce canal de communication. Les services publics ne sont pas, à cet égard, exemplaires. Par exemple, la CNAF considère que dès la transmission d'une adresse mail, l'utilisateur consent à avoir des échanges dématérialisés dans ses rapports avec la caisse. La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) considère, quant à elle, qu'en acceptant les conditions générales d'utilisation du compte Ameli, les assurés consentent de façon éclairée à la suppression des envois de leurs relevés de prestations sous format papier, alors même que ces documents ne sont plus accessibles sur le compte Ameli au-delà d'une durée de 6 mois. Les assurés se trouvent ainsi contraints de télécharger leurs relevés de prestations de façon régulière, s'ils souhaitent les conserver. Consécutivement à l'intervention du Défenseur des droits, la CNAM s'est engagée à renforcer la clarté et l'accessibilité de l'information préalable fournie aux assurés lors de leur adhésion au compte en adaptant les conditions d'utilisation, notamment en ajoutant la possibilité pour l'assuré de solliciter la délivrance d'un duplicata.

La question du consentement aux échanges dématérialisés avec les services publics et l'accessibilité à cette information sur les sites internet demeure une préoccupation du Défenseur des droits qui constate régulièrement les conséquences désastreuses que cela peut entraîner pour l'accès aux droits de certaines personnes.

⁶¹ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15504>.

⁶² Décision du Défenseur des droits n°2018-285 du 9 novembre 2018 in https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=18108.



Monsieur X. n'a jamais explicitement consenti à la dématérialisation des échanges avec les organismes sociaux.

Il constate l'absence du versement d'une allocation et demande à l'organisme des explications sur cette situation. L'organisme lui précise qu'il a été informé de la décision d'arrêt du versement de cette prestation et des motifs de cette décision par un courrier dématérialisé disponible sur son espace personnel. L'organisme considère que M. X s'étant connecté sur son espace personnel après l'envoi dudit courrier est parfaitement informé de cette situation et était en capacité d'effectuer un recours contre cette dernière.

En réalité, rien ne prouve que M. X a consulté le courrier en cause. Par ailleurs, l'assuré, peu au fait des nouvelles pratiques de l'administration, attendait de bonne foi de recevoir un courrier papier pour comprendre sa situation et éventuellement contester la décision.

Ce cas illustre les difficultés relatives au consentement à la dématérialisation des échanges et à la compréhension par les usagers des implications juridiques de ces procédures.

Certains usagers sont également mis en difficulté par l'hétérogénéité de l'ergonomie des sites publics. Les travaux et les auditions menés par le Défenseur des droits font état de la difficulté rencontrée par de nombreux usagers pour se repérer sur certains sites des services publics. Tous sont différents. Dès lors, les usagers doivent se familiariser avec chacun d'entre eux avant de pouvoir y effectuer une navigation utile. De plus, l'évolution régulière des sites peut remettre en cause les capacités d'usage acquises. L'ANTS, par exemple, en est à la 11^e version de son site, en moins d'un an.

Il serait donc souhaitable que les administrations se coordonnent afin d'offrir des services publics dématérialisés à l'ergonomie semblable, avec des caractéristiques communes et une charte graphique similaire. La Direction de la sécurité sociale⁶³ du ministère des Solidarités et de la Santé propose à ce titre que le portail mesdroitssociaux.gouv.fr devienne le modèle visuel commun, chaque organisme conservant toutefois la gestion propre de son site et de son service.



Portail « Mes droits Sociaux »

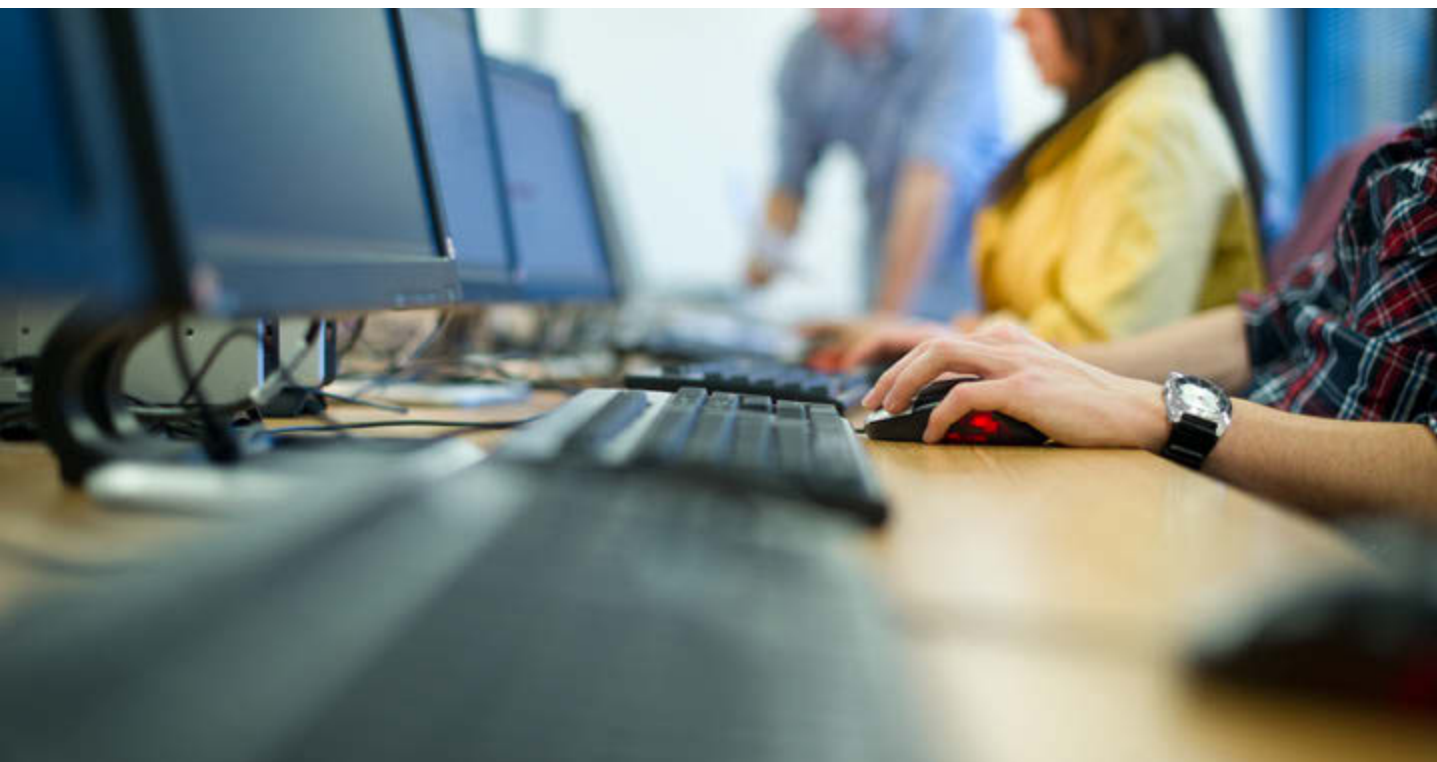
Le site mesdroitssociaux.gouv.fr permet de :

- consulter sur un seul écran l'ensemble de ses droits aux prestations sociales,
- recevoir des informations sur ses droits,
- simuler les prestations sociales auxquelles l'utilisateur est susceptible d'avoir droit,
- engager des démarches auprès des organismes assurant la gestion des prestations sociales,
- faire part de ses remarques afin qu'elles soient prises en compte dans les évolutions futures du portail.

Cette nouvelle version met également à disposition de l'utilisateur des alertes sur ses droits afin qu'il n'oublie pas des démarches ou des échéances importantes. Le portail mesdroitssociaux.gouv.fr offre un accès centralisé et personnalisé aux espaces personnels développés par les organismes sociaux (CAF, Ameli, Assurance retraite ou encore MSA...), via une présentation synthétique des droits ouverts et potentiels, en matière de santé, retraite, famille, logement, solidarités et autour de l'emploi⁶⁴.

⁶³ La direction de la Sécurité sociale (DSS) est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique relative à la Sécurité sociale : assurance maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, retraite, famille, dépendance, financement et gouvernance in <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/organisation/directions/article/dss-direction-de-la-securite-sociale>

⁶⁴ https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2018_06_28_dp_vf.pdf ; <https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/>



Il convient que les pouvoirs publics prennent la mesure de la réalité des difficultés d'une partie de la population pour utiliser internet et accéder aux services publics en ligne. Dans cette perspective, le Défenseur des droits recommande :

- L'uniformisation visuelle et ergonomique des sites des services publics ainsi que l'utilisation sur ces sites d'un langage « Facile à Lire et à Comprendre ».
- De favoriser un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics dématérialisés.
- De garantir un délai permettant de faire des rectifications dans le cadre d'une démarche administrative dématérialisée.
- L'instauration du principe de l'envoi sous forme papier des notifications d'attribution, de suppression ou de révision de droits comportant des délais et des voies de recours, sauf si la personne consent expressément et au préalable aux échanges dématérialisés pour ce type de décision.
- Pour les autres procédures, l'amélioration de la visibilité et la simplification du processus de consentement aux échanges dématérialisés et la généralisation des alertes sur les documents déposés par les services publics sur l'espace personnel de l'utilisateur, par voie téléphonique (sms) et/ou par courrier.

2. Un accompagnement des usagers insuffisant

Le 13 septembre 2018, le secrétaire d'Etat au numérique, a présenté le Plan national pour un numérique inclusif, afin d'aider les 13 millions de Français en état « d'illectronisme ». L'objectif affiché est de former 1,5 millions de personnes au numérique par an afin de réduire les inégalités. Ce plan a été élaboré, en collaboration avec des associations d'élus, des collectivités territoriales, des acteurs privés et publics locaux. Une concertation en ligne a par ailleurs été ouverte entre janvier et mars 2018, permettant le recueil de plus de 300 contributions écrites.

Cette stratégie nationale s'articule autour de quatre démarches principales : détecter les publics en difficulté avec le numérique ; proposer un accompagnement humain dans les démarches ; former ceux qui le souhaitent grâce au « Pass Numérique » ; consolider les acteurs de la médiation numérique.

Ce plan national reflète une prise de conscience collective sur la nécessité de former les personnes aux usages du numérique. A ce jour, le plan présenté en septembre 2018 n'est pas assez détaillé pour qu'on puisse en mesurer pleinement la portée.

2.1. L'intégration des dispositifs d'accompagnement dans les stratégies de dématérialisation des différents services publics

Les « points numériques », mis en place pour faire face aux difficultés rencontrées lors du déploiement du Plan préfecture nouvelle génération illustrent les limites de dispositifs d'aide et d'accompagnement mis en place tardivement, en réponse à une crise, au lieu d'être pensés en amont du déploiement du projet de dématérialisation.

Le 6 novembre 2017, les accueils physiques des préfectures ont été fermés du jour au lendemain et les usagers contraints de réaliser leurs démarches sur internet.

Les multiples difficultés d'usage et problèmes informatiques ont empêché de très nombreux usagers de procéder à leurs démarches sur internet. Devant l'ampleur du phénomène, le ministère de l'Intérieur a, dans l'urgence, mis en place des « points numériques » destinés à accompagner les usagers dans leurs démarches en ligne au sein de chaque Préfecture, puis des sous-préfectures. On comptait 313 points numériques au 8 octobre 2018.

Dans ces points numériques, l'accompagnement aux démarches en ligne est réalisé par des volontaires en service civique. Pour réaliser ces prestations, les volontaires ont été formés à la téléprocédure en question et disposent d'un référent au sein de la préfecture.

Ce dispositif constitue une aide bienvenue pour un grand nombre d'usagers. Il pose toutefois un certain nombre de questions au-delà même du cas spécifique de la mise en œuvre du PPNG.

En premier lieu, il faut souligner que le manque d'anticipation du besoin d'accompagnement a pour conséquence la mise en œuvre et le déploiement d'un dispositif spécifique dans des conditions d'urgence, en réponse à une situation de crise, plutôt que d'un dispositif pensé en amont, avec les acteurs, prêt le jour de la mise en œuvre de la dématérialisation.

En second lieu, ce dispositif s'appuie, sans doute pour des raisons de coût et de capacité à mobiliser rapidement les effectifs nécessaires, sur des jeunes du service civique. Ce choix pose question, tout d'abord parce que la courte durée de leur engagement⁶⁵ entraîne un roulement important, peu

⁶⁵ L'engagement du service civique se déroule sur une durée continue de 6 mois à un an, avec une durée hebdomadaire comprise entre 24h et 48h.

propice à la continuité du service public et à l'approfondissement des capacités d'accompagner de ces jeunes. Ensuite, si les volontaires sont formés aux procédures pour lesquelles ils doivent accompagner les usagers, ils ne bénéficient pas de formation spécifique pour l'accueil et l'accompagnement des personnes en difficulté, que ce soit pour le numérique ou pour les démarches administratives dans leur ensemble. En outre, ils n'ont pas accès à l'intégralité des dossiers des usagers. Ils ne peuvent donc pas leur expliquer les motifs des différents blocages et se retrouvent désarmés pour répondre à leurs questions. Le service rendu peut ainsi ne pas répondre au besoin exprimé, alors même que ces jeunes sont souvent la seule interface humaine entre l'utilisateur et l'administration.

A l'opposé de l'exemple des « points numériques », les organismes sociaux, qui dématérialisent leurs démarches massivement, sont conscients que cette évolution peut augmenter le non-recours et tentent de mettre en place une réelle stratégie d'accompagnement..



Conscient que l'utilisateur est souvent renvoyé de service en service afin d'obtenir un document lui permettant de justifier ses droits, et que les

demandes de pièces justificatives sont souvent importantes⁶⁶, les organismes sociaux nous ont indiqué travailler sur le développement des systèmes API. Ce terme technique désignant une interface de programmation applicative, permet aux administrations d'échanger directement les données de l'utilisateur nécessaires pour l'exercice d'un droit. Par exemple, pour l'ensemble des prestations sociales, les personnes doivent justifier de leur revenu et donc fournir un avis d'imposition. La DGFIP considère qu'un nombre important de personnes se rendent encore dans leurs accueils physiques pour obtenir ce document. En échangeant directement avec l'organisme demandeur elle espère réduire le nombre de personnes en accueil physique.

Les mesures d'accompagnement mises en place à l'intérieur des organismes sociaux peuvent prendre plusieurs formes : des bornes en libre-service permettant d'accéder directement aux démarches de l'organisme (la Caisse nationale d'assurance maladie dispose de 1328 bornes sur l'ensemble du territoire) ; la mise en place d'ordinateurs connectés, avec des imprimantes et des scanners accompagnés ou non de personnel pour aider les personnes dans la réalisation de leurs démarches au sein de leurs accueils physiques (la MSA dispose de 600 points d'accueil de ce type) ; la mise en place d'un accueil personnalisé sur rendez-vous pour les situations complexes. Ce type d'accueil a été mis en place à la DGFIP et à la CNAM. La CNAF a, quant à elle, créé les « rendez-vous des droits », permettant de visualiser l'ensemble des droits d'un usager et de faire le lien avec les services d'autres organismes sociaux comme Pôle Emploi ou l'Assurance maladie.

En plus de ces initiatives, certains organismes sociaux développent une politique d'accueil dans une logique d'inclusion numérique. Par exemple, la CNAF a créé un emploi dédié à l'accompagnement numérique des plus fragiles, le conseiller services à l'utilisateur, dit « CSU ». A aussi été mise en place une révision de l'organisation de l'accueil en agence, avec la création d'un accueil multiservices accompagné d'un espace rendez-vous.

D'autres services d'accompagnement sont externalisés. La CNAF a ainsi développé des partenariats d'accueil, facilités par la mise en place de deux labels : le « point numérique CAF » ainsi que le « point relais CAF » : si le premier s'occupe essentiellement de la facilitation numérique auprès des usagers, le second combine cette action avec un accompagnement administratif. Actuellement, selon la CNAF, près de 87% des bassins d'emploi sont couverts par un point de contact CAF. Ces partenariats sont mis en place avec de nombreux opérateurs, comme les PIMMS, les Maisons de service au public ou certaines associations. En complément, la CNAF expérimentera – dans le cadre de sa prochaine COG – des « rendez-vous web » qui, par le biais

⁶⁶ Enquête sur l'accès aux droits : les relations des usagères et usagers avec les services publics, Défenseur des droits, mars 2017 in <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-relations-usagers-servpublics-v6-29.03.17.pdf>

d'une webcam, permettent aux usagers de prendre rendez-vous avec un conseiller depuis le lieu qu'ils souhaitent.

Au vu de ces expériences, qui montrent que l'accompagnement doit faire partie de la stratégie de dématérialisation des services, **le Défenseur des droits recommande d'évaluer systématiquement les besoins d'accompagnement liés aux projets de dématérialisation et d'explicitier les mesures prises ou à prendre pour y faire face.**

2.2. Les Maisons de Services au Public (MSaP), une réponse généraliste très insuffisante par rapport aux besoins d'accompagnement

L'ensemble des organismes sociaux ont indiqué orienter les personnes vers des structures telles que les Maisons de Services au Public (MSaP). Ce dispositif, créé par la loi NOTRe du 7 août 2015, est le prolongement des Maisons de Services Publics mises en place par la loi du 12 avril 2000. Symboles de la mutualisation des moyens permettant de maintenir des services publics de proximité afin de répondre à leur diminution progressive dans les zones rurales et périphériques, elles constituent un outil de proximité de la politique publique d'accessibilité aux services.

Concrètement, il s'agit de réunir dans un lieu unique, la MSaP, une offre de services de proximité, d'accompagner les usagers (particuliers et professionnels) dans leurs démarches de la vie quotidienne (prestations sociales ou d'accès à l'emploi, transports, énergie, prévention santé, accompagnement à l'entrepreneuriat, services postaux) et dans l'utilisation des services en ligne pour des démarches administratives, et de faciliter la mise en relation avec un conseiller partenaire

(prise de rendez-vous téléphonique ou physique, organisation des rendez-vous à distance par visioconférence).

Au nombre de 1 330 sur l'ensemble du territoire et disposant obligatoirement d'un ordinateur avec accès à internet, avec une imprimante et un scanner, elles deviennent le relais pour l'accompagnement numérique des personnes en difficulté. Elles peinent toutefois à atteindre cet objectif.

Les MSaP ont un fonctionnement très hétérogène. Globalement, le principe est que l'agent d'accueil soit en capacité de renseigner et d'aider les personnes pour l'ensemble des démarches représentées au sein de la Maison, tant sur le plan purement administratif qu'en ce qui concerne l'accompagnement numérique.

S'agissant de la mission de facilitation numérique, le Défenseur des droits constate que, dans les faits, elle se résume dans plusieurs MSaP à la mise à disposition de PC ou de tablettes pour accéder aux sites des opérateurs et réaliser des démarches en ligne, sans accompagnement réel à l'utilisation des services en ligne.

L'hétérogénéité de leur fonctionnement est aussi dû aux différents porteurs possibles : une collectivité, une association, ou la Poste (qui en gère plus de 500). Même si elles constituent un atout non négligeable pour rétablir un service public de proximité, le Défenseur des droits estime que les MSaP ne peuvent pas, en l'état, devenir les seuls lieux d'accueil et d'accompagnement des personnes ayant des difficultés avec leurs démarches administratives en ligne, dans la mesure où, comme évoqué plus haut à propos des différentes initiatives d'externalisation par les administrations de ces missions d'accompagnement et de contact avec les usagers, les MSaP ne bénéficient pas de la compétence et l'expertise des agents des services d'accueil des services publics. De plus, le maillage territorial des MSaP est loin d'être suffisant et adapté aux besoins de la population.



Les bus numériques

Certaines MSaP, mais également d'autres structures souvent portées par des collectivités, sont itinérantes et se déplacent afin d'aller vers l'utilisateur et au-devant de ses besoins. Il y a également des initiatives telle que les bus numériques. Ces derniers accompagnent les seniors dans la découverte du digital grâce à des ateliers. Véhicules équipés d'ordinateurs, de tablettes numériques et de smartphones, ils sillonnent la région pour offrir un service de proximité grâce à des postes informatiques embarqués et connectés. Des ateliers de 3 heures permettent aux retraités de se familiariser avec les nouvelles technologies et leurs différentes utilisations. Selon la MSA, partenaire de ce dispositif, cela fonctionne très bien mais représente un coût important.

Les dispositifs d'accompagnement des usagers mis en place à l'initiative des autorités qui dématérialisent leurs procédures ou de l'Etat (MSaP) appellent plusieurs remarques et des recommandations.

En premier lieu, le Défenseur des droits constate que si un recours raisonnable à des jeunes en service civique pour répondre aux besoins d'accompagnement peut être légitime, **l'accompagnement devrait être fait en premier lieu par des agents, formés, expérimentés, et appelés à occuper leurs fonctions durablement, issus des services qui procèdent à des opérations de dématérialisation, afin de maintenir la qualité du service rendu et d'apporter des réponses complètes et concrètes aux usagers.**

En second lieu, le Défenseur des droits observe la multiplication des lieux et dispositifs d'accompagnement, sans coordination, sans stratégie concertée de couverture du territoire et sans réflexion commune sur les publics et les moyens à mobiliser. Si cette multiplication présente l'avantage de diversifier les points

d'entrée et d'appui pour les usagers, l'absence de liens entre ces acteurs est préjudiciable, et leur nombre comme leurs spécificités induisent un manque de lisibilité pour les usagers. Une évaluation globale de ces multiples dispositifs, quantitative aussi bien que qualitative, semble aujourd'hui indispensable.

Enfin, le Défenseur des droits constate les limites actuelles des MSaP comme outil généraliste de réponse aux besoins d'accompagnement numérique de la population.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- Le redéploiement d'une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers.
- L'instauration d'un service public de proximité réunissant un représentant de chaque organisme social, des impôts, de pôle emploi, un travailleur social ainsi qu'un médiateur numérique pour réaliser un accompagnement généraliste et de qualité de la population, en particulier la plus fragile. L'échelon de mise en œuvre du nouveau dispositif pourrait être adapté en fonction des besoins des territoires.
- Former les volontaires du service civique à l'accueil des publics fragiles et mobiliser ces volontaires non pour remplacer les agents d'accueil mais en complément de la mobilisation des agents de l'organisme qui dématérialise des procédures.

Enfin, le Défenseur des droits estime qu'une cartographie éclairée de l'ensemble des lieux publics ou associatifs où un service d'accompagnement des usagers existe permettrait à ces derniers d'y accéder plus facilement.

2.3. Un accompagnement téléphonique souvent défaillant

Afin que la modernisation de l'Etat ne passe pas par l'exclusion d'une partie des usagers, notamment les plus vulnérables, **il est nécessaire d'offrir différentes modalités d'information et de contact avec les administrations. La dématérialisation des services publics ne doit pas être pensée indépendamment des autres canaux d'accès aux services publics.**

Pour répondre au besoin de contact et d'accompagnement exprimé par les usagers, les plateformes téléphoniques constituent une voie privilégiée par les administrations, notamment pour des publics peu à l'aise avec les nouvelles technologies. Le Défenseur des droits et l'Institut national de consommation (INC) ont conduit une enquête mystère auprès des plateformes téléphoniques de plusieurs organismes afin de mesurer leur capacité d'accueil, d'écoute et de réponse aux sollicitations des usagers. L'enquête démontre que la majorité des appelants est trop rapidement réorientée vers le site internet de l'organisme, même s'ils n'y ont pas accès. Elle montre également que les plateformes informent peu les usagers sur les dispositifs alternatifs mis en place par les organismes pour les accompagner.

Le Défenseur des droits constate, en outre, que le coût des communications téléphoniques, souvent surtaxées (les numéros de la CNAM et des impôts sont surtaxés de 6 centimes par minutes, l'URSAFF de 12 centimes par minute, etc.) et les délais d'attente parfois importants peuvent décourager les personnes d'appeler, les empêchant, dans le cas où elles seraient en difficulté avec l'usage numérique, de trouver un interlocuteur en capacité de les aider. A cet égard, le Défenseur des droits se félicite de l'adoption de l'article 15 A I. de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance qui dispose qu'« *Au plus tard le 1^{er} janvier 2021, les services de l'État et les établissements publics qui dépendent de l'État mettent à la disposition du public un numéro d'appel non géographique, fixe et non surtaxé* »⁶⁷.

Toutefois, les associations auditionnées pointent le fait que, même dans l'hypothèse où l'usager arrive à avoir sans coût indu un interlocuteur, ce dernier n'est pas toujours en capacité d'avoir accès au dossier et de traiter la situation de la personne autrement que par des informations générales.

Il est nécessaire de repenser les services téléphoniques des services publics pour qu'ils puissent permettre un accès effectif au dit service public.

Le Défenseur des droits souligne également que les territoires ultra-marins, soumis à des fuseaux horaires différents de ceux de la métropole, ont des plages horaires d'accès aux services téléphoniques qui peuvent de ce fait être particulièrement réduites, ce qui place les usagers ultramarins dans une situation encore plus difficile et, une fois de plus, met en lumière des inégalités réelles entre ces derniers et les habitants du territoire métropolitain. Il note que la loi susmentionnée ne prend pas de dispositions spécifiques pour les résidents ultra-marins et attend donc que l'ensemble des numéros soient accessibles aux mêmes conditions pour ces derniers⁶⁸.



Afin de traiter le stock des dossiers de permis de conduire et des cartes grises en attente de traitement, l'ANTS a mis en place le dispositif « des appels sortants ». Le 34 00, plateforme téléphonique de l'ANTS gratuite depuis mai 2018, a appelé les usagers dont la demande était ancienne et le dossier bloqué, afin de les accompagner dans la téléprocédure. Ils estiment que souvent l'usager a mal rempli sa demande. Avec ces rendez-vous téléphoniques, l'ANTS estime pouvoir identifier la bonne téléprocédure, les pièce jointes et débloquent le dossier.

Cette démarche « d'aller vers » l'usager, bien qu'elle ait été réalisée a posteriori des difficultés, peut constituer une nouvelle forme d'accompagnement des usagers en difficulté sur une procédure dématérialisée et constituer un vecteur d'amélioration des services publics.

⁶⁷ Article 15 A I de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance in <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/ta0073.asp>.

⁶⁸ A l'heure actuelle l'accès au 3939, service de renseignement administratif, a coûté de 0.15euros par minute depuis la France métropolitaine et depuis les outre-mer, n'est accessible que depuis un poste fixe, au 01 73 60 39 39 avec le coût d'une communication et le coût de l'appel international variable selon les pays et les opérateurs in <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33683>.

2.4. Le nécessaire développement des compétences numériques des usagers

Au-delà de l'accompagnement qui peut être réalisé par les structures dédiées, l'exclusion que peut entraîner la dématérialisation pour une partie de la population doit être combattue sur le moyen terme en donnant les moyens à chacun et chacune de devenir autonome face au numérique.

Dans cet objectif, un engagement de 10 millions d'euros de l'État a été annoncé pour lancer le « Pass numérique », un chèque numérique qui donnera accès à des crédits de formation de 10 à 20 heures dans des lieux de médiation numérique labellisés. Il devrait permettre aux usagers d'accéder à un service de médiation numérique avec une prise en charge partielle ou totale des services d'accompagnement au numérique proposés par les acteurs de la médiation numérique, avec une priorité donnée à l'accompagnement de la dématérialisation des services publics. Ce « pass » sera distribué aux personnes les plus éloignées du numérique⁶⁹.

Néanmoins, on peut estimer, à partir par exemple des parcours de formation proposés par *Emmaüs Connect*⁷⁰, que les personnes les plus éloignées du numérique ont besoin d'environ 28 heures de formation pour pouvoir remplir seule un formulaire en ligne.

Le Défenseur des droits salue la création de ce « Pass numérique », qui amorce une politique publique d'accès de tous et de toutes à l'autonomie numérique. Il s'interroge toutefois sur sa capacité à permettre réellement d'atteindre cet objectif. Le nombre d'heure maximal pris en charge semble trop faible pour permettre aux personnes en situation de fragilité importante vis-à-vis du numérique d'atteindre une autonomie totale. Il conviendra, par ailleurs, 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. Enfin, l'engagement financier semble faible par rapport au constat aujourd'hui partagé par la majorité des acteurs : 13 millions de personnes sont éloignées du numérique dont 6.7 millions qui ne se connectent jamais à internet.

Le Défenseur des droits recommande que le déploiement du « Pass numérique » soit réparti sur l'ensemble du territoire, la publicité des critères de labellisation des espaces publics numériques les acceptant, ainsi que l'augmentation du nombre d'heures d'accompagnement prises en charge pour les personnes les plus en difficultés.

Afin de favoriser le repérage des usagers en difficulté, le Défenseur des droits recommande également l'organisation d'un test d'évaluation des apprentissages fondamentaux de l'usage du numérique à l'occasion de la journée défense et citoyenneté.

⁶⁹ Pour une France connectée, Plan national pour un numérique inclusif, dossier de presse, 13 septembre 2018, Secrétariat d'Etat au numérique in https://secretariat-etat numerique.gouv.fr/files/files/20180913%20DP_Plan%20national%20pour%20un%20num%C3%A9rique%20inclusif_SNNI%20VDEF2-compressed.pdf

⁷⁰ https://emmaus-connect.org/wp-content/uploads/2018/06/catalogue_formation_emmaus_connect_v4-juin18.pdf



3. L'insuffisante prise en compte des conséquences de la dématérialisation sur les acteurs économiques et sociaux

La dématérialisation des services publics ne bouleverse pas uniquement le rapport des usagers à l'administration. Ses failles et ses carences ont des conséquences importantes et peu prises en compte sur d'autres acteurs.

En premier lieu, elles entraînent des difficultés nouvelles ou une surcharge d'activité non compensée pour les acteurs qui, pour diverses raisons, accompagnent déjà les usagers pour faire face à leurs difficultés (associations, services sociaux, maisons de justice et du droit, points d'accès aux droits, délégués du Défenseur des droits, Points d'information multimédia et multi services, centres communaux d'action sociale, mairies, proches, etc.).

En second lieu, elles permettent à des acteurs économiques de devenir une interface payante, entre l'utilisateur, qui peine à accéder au service public dématérialisé, et l'administration qui fournit gratuitement ce service.

La dématérialisation des services publics appelle à des mesures spécifiques vis-à-vis de ces tiers.

3.1. Les problèmes liés aux transferts de charges sur les acteurs publics ou associatifs qui accompagnent des personnes dans le cadre de leurs missions

Pour de nombreuses associations ou professionnels du secteur social auditionnés par le Défenseur des droits, la dématérialisation des services publics a d'importantes conséquences sur leur activité.

Elle les oblige à faire ce que devrait faire le service public, c'est-à-dire accompagner les usagers et organiser leur accès aux services publics, et ce sans compensation financière leur permettant d'en avoir les moyens voire sans appui particulier des administrations et services concernés, c'est-à-dire sans accès privilégié ou plus rapide que l'utilisateur lui-même au travers d'un logiciel dédié ou d'un contact identifié au sein de la structure qui dématérialise.

Ainsi, selon une étude réalisée en 2016⁷¹ par Emmaüs Connect sur le numérique au sein de l'action sociale dans un contexte de dématérialisation, 75% de ces professionnels affirment faire les démarches numériques à la place de l'utilisateur. Ils estiment que ce nouveau rôle est dû à la dématérialisation des démarches et à la fermeture des accueils physiques sans que ne soit mise en œuvre « *une politique de formation des usagers à l'échelle, ni consulter et informer les intervenants sociaux* »⁷². Ce constat est partagé par les professionnels de l'action sociale et les associations.

Ces dernières considèrent que la dématérialisation leur impose, en outre, d'acquérir de nouvelles compétences (la création d'une boîte mail, d'un mot de passe,

d'un espace personnel sur le site d'un organisme social ainsi que la gestion de la demande en tant que telle), mais également de prendre en charge de nouveaux usagers, jusque-là autonomes dans leurs relations avec l'administration.

Assumer ces nouvelles tâches liées à la transformation numérique des relations entre les services publics et les usagers entraîne l'allongement de la durée de prise en charge de l'utilisateur, ainsi que de multiples difficultés relatives à la protection des données personnelles (mots de passe, identifiants, accès aux comptes mails personnels et administratifs, etc.) et à leur conservation.

Les communes, notamment les petites communes rurales sont parfois confrontées aux mêmes difficultés.

Les élus des communes rurales, les associations, les professionnels du secteur social considèrent que l'on assiste à un fort report de charges et de responsabilité des services publics vers les usagers les plus fragiles et ceux qui traditionnellement les accompagnent.

Ce report de charges a pour conséquence, selon l'ensemble de ces acteurs, d'augmenter le temps d'accompagnement consacré au numérique au détriment du temps consacré à leurs missions premières. Pour eux, le numérique est une modalité d'action mais ne représente pas l'objet premier de la demande des personnes qu'ils accompagnent.

Ces nouvelles modalités de travail posent également la question de l'équipement informatique car une partie de ces acteurs n'a pas les capacités financières pour se doter des équipements nécessaires. Se pose, en outre, la question de la formation pour les travailleurs sociaux, qui se sentent peu formés aux usages du numérique, mais également pour les associations, composées principalement de bénévoles qui peuvent eux-mêmes éprouver des difficultés pour maîtriser les outils informatiques, ou encore pour les écrivains publics.

⁷¹ Le numérique au sein de l'Action sociale dans un contexte de dématérialisation Politiques d'établissements, pratiques des professionnels et accompagnement au numérique des usagers, Étude réalisée par Yves-Marie Davenel, Docteur en anthropologie, avril 2016, in https://www.inclusion-numerique.fr/wp-content/uploads/2016/04/%C3%B9tude_Le-num%C3%A9rique-au-sein-de-lAction-Sociale-dans-un-contexte-de-d%C3%A9mat%C3%A9rialisation.pdf.

⁷² Ibid. Page 3.



La création de structures mixtes

Un espace public numérique de Marseille a mis en place 4 demi-journées gratuites pour l'accompagnement au numérique, complétées par des formations payantes dans le cadre du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE). L'avantage de cet espace est qu'il se situe au sein d'un accueil RSA, en présence de travailleurs sociaux, ce qui permet de faire le lien entre demandes d'aides sociales et les demandes d'aides pour les démarches administratives dématérialisées. Les personnes sont prises en charge sur les deux volets, sans à avoir à changer de lieu. En pratique, le travailleur social oriente le médiateur qui va former la personne.

Les difficultés et les changements entraînés par la dématérialisation n'épargnent pas les agents des services publics. Les agents de la fonction publique, sans remettre en cause l'utilité de la dématérialisation, l'assimilent « à une dégradation de la qualité des services publics, dès lors qu'elle se traduit par une perte de contact humain et par la fermeture de services »⁷³. Les relations avec les usagers étant de plus en plus dématérialisées, le rôle des agents évolue et ils doivent être formés à la dématérialisation des démarches et à l'accompagnement des publics vulnérables ainsi qu'à la détection de cette vulnérabilité aux usages informatiques.

Enfin, rappelons que les personnes les plus fragiles sont souvent accompagnées par des aidants non professionnels. S'il existe un consensus pour considérer qu'il convient « d'aider les aidants » non professionnels en vue de faciliter l'inclusion numérique de tous, peu de mesures d'ampleur en ce sens ont été prises à ce jour. Le plan national pour un numérique inclusif⁷⁴ érige en priorité la détection des publics en difficulté avec le numérique et entend la former les aidants à cette problématique.

A cette fin, il est annoncé que des formations en ligne sur les enjeux et les bonnes pratiques de la médiation numérique sont en cours d'élaboration et devraient être disponibles pour la fin 2018. Par ailleurs, en lien avec le gouvernement, l'association Emmaüs Connect travaille à l'élaboration d'outils permettant de détecter les difficultés et de faciliter l'usage numérique des usagers.

Le Défenseur des droits appelle l'attention des pouvoirs publics sur le fait que la dématérialisation des services publics n'est pas sans conséquences sur l'activité des acteurs qui accompagnent les personnes les plus fragiles. Ces acteurs doivent disposer d'un appui pour que l'accompagnement qu'ils sont obligés de réaliser du fait de la dématérialisation soit facilité et ne pèse pas outre mesure sur leurs missions premières.

Le Défenseur des droits recommande le renforcement de la formation initiale et continue des travailleurs sociaux et des agents d'accueil des services publics à l'usage numérique, à la détection des publics en difficulté et à leur accompagnement.

3.2. Le développement de prestataires privés lié aux carences dans les processus publics de dématérialisation

Plusieurs associations indiquent que les usagers en difficulté ont régulièrement recours à des prestataires pour réaliser leurs démarches administratives dématérialisées, ce que confirment les saisines du Défenseur des droits. Ces prestataires privés proposent d'effectuer, moyennant rémunération, certaines démarches administratives (demande d'un titre de séjour, d'un acte de naissance, d'un permis de conduire, etc.) en lieu et place des demandeurs.

La Cimade constate ainsi le développement de la vente de prise de rendez-vous en préfecture sur internet, répondant à la demande de

⁷³ Forum de l'action publique, résultats et principaux enseignements de la consultation des agents et usagers du service public, 2018, in https://www.economie.gouv.fr/files/files/Actus2018/Restitution_FAP.pdf.

⁷⁴ https://societenumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/09/DP_SNNIVDEF2.pdf.

personnes confrontées à la très grande difficulté à accéder gratuitement à ce service.

L'exemple du Plan préfecture nouvelle génération montre bien les problèmes que pose cette évolution. En effet, la procédure de dématérialisation permet à l'Etat de labelliser des tiers de confiance pour délivrer les cartes grises et certificats d'immatriculation, sans que l'on connaisse les conditions requises pour être habilité. Or, les usagers n'ont pas toujours connaissance de la possibilité de réaliser gratuitement ces procédures via les sites publics, dont celui de l'ANTS, et se retrouvent donc à payer ces tiers pour réaliser une démarche en pensant que le paiement est obligatoire. Cette confusion entraîne également des risques d'escroquerie envers les usagers, qui pensent à tort recourir à des tiers labellisés.

Pour lutter contre cette confusion extrêmement préjudiciable, il est nécessaire que l'Etat mette en place une charte graphique et un label clairs pour ces tiers afin d'informer et de protéger les usagers. La mise en avant des sites gouvernementaux dans les moteurs de recherche, et notamment celui de l'ANTS, apparaît également nécessaire. Il est, enfin, indispensable de rappeler à l'ordre les autorités publiques qui feraient la promotion de ces « tiers de confiance » sur leurs réseaux sociaux et encouragent les usagers à y avoir recours sans préciser leur coût.

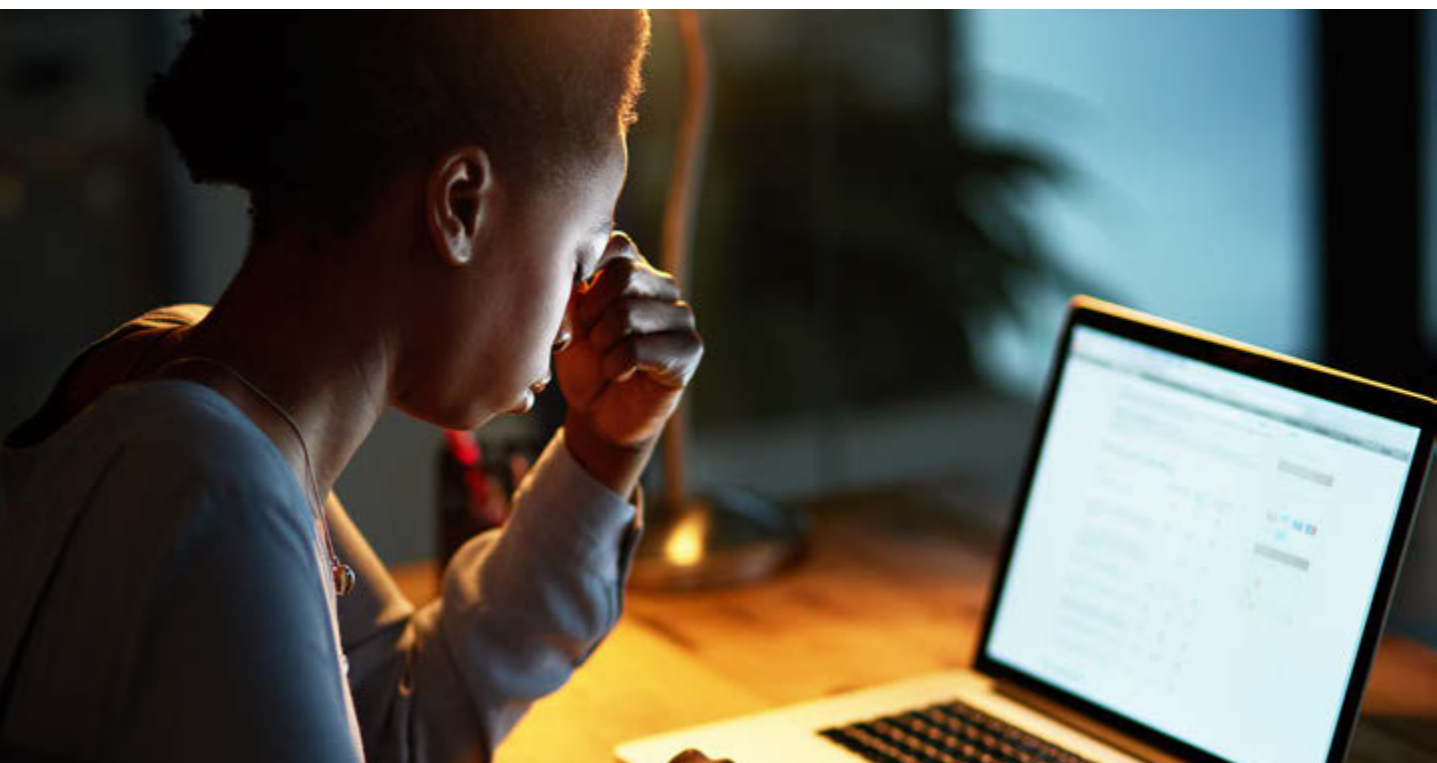


Madame X achète fin janvier 2018 un véhicule d'occasion. Une fois tous les documents en sa possession elle tape sur un moteur de recherche internet, le mot « carte grise » pour réaliser sa démarche. Un site s'affiche en tête de liste qui, pour elle, est le site officiel : il y a un drapeau bleu blanc rouge et il est inscrit que le site est « habilité par le ministère de l'intérieur et agréementé par le Trésor Public ». Elle remplit le formulaire demandé, et joint le règlement de 204,76 euros pour finaliser sa demande le 24 février 2018. En juin 2018 on lui signale une erreur sur un document, il faut déboursier 20 euros pour le rectifier. Le 12 juillet 2018, elle a de nouveau un retour lui

indiquant que son dossier est en attente car le contrôle technique, obligatoirement de moins de 6 mois pour cette procédure, est expiré.

Madame X saisit le Défenseur des droits qui vérifie que son dossier est enregistré sur le site de l'ANTS, mais que la réclamante ne peut accéder à son dossier car il lui faut le titre interbancaire de paiement (TIP) et le professionnel ne le lui a pas transmis. Le Défenseur des droits constate que l'usagère, de bonne foi, se retrouve dans l'impossibilité d'utiliser son véhicule et est contrainte de payer une nouvelle fois son contrôle technique alors qu'elle aurait pu réaliser sa démarche de manière autonome si elle n'avait pas été induite en erreur.

Le Plan préfecture nouvelle génération a également mis en lumière le traitement privilégié dont bénéficient les « professionnels » concentrateurs. En effet, comme constaté dans la décision du Défenseur des droits, n°2018-622, les « professionnels concentrateurs » - concessionnaires autos, auto-écoles, industriels - dont la prestation est payante, disposent d'accès privilégiés et de moyens informatiques plus développés et plus performants que le grand public, ce qui a été confirmé aux services du Défenseur des droits par l'ANTS dès le mois de décembre 2017. Ces professionnels sont en conséquence moins concernés par les difficultés de mise en œuvre du dispositif. Ils ont bénéficié d'un niveau de réponse de 90% à leurs appels grâce à des voies informatiques dédiées et ils n'ont, contrairement aux autres usagers, subi qu'à la marge certaines des défaillances du site internet. Cette situation incite clairement les usagers qui sont confrontés à des difficultés dans l'accès au service public en ligne à recourir à ces services privés d'intermédiation.



Ainsi, des acteurs économiques privés ont été mis en position de développer une activité économique nouvelle du fait de la combinaison de l'accès privilégié au système de délivrance des titres qui leur a été octroyés et de la création d'une demande produite par le défaut de réponse du service public concerné à l'utilisateur individuel.

Le Défenseur des droits souligne que plus la personne est en situation de vulnérabilité numérique ou administrative, plus elle est susceptible d'avoir recours à un tiers payant. Il constate donc un risque de rupture d'égalité devant le service public en raison d'une particulière vulnérabilité de l'utilisateur.

Afin d'assurer le principe d'égalité devant le service public, le Défenseur des droits recommande :

- Que les accès et les moyens informatiques mis à disposition du grand public soient aussi performants que ceux mis à disposition des professionnels concentrateurs.

- L'amélioration de l'information des usagers afin de faire mieux connaître la gratuité des démarches administratives et mettre fin aux pratiques d'orientation des usagers vers un service privé payant.
- La mise en place d'un outil de saisine de la plateforme PHAROS pour le signalement des sites frauduleux.
- L'amélioration de la transparence du statut de tiers habilité, grâce à la mise en place d'un label affiché sur leurs sites, à l'établissement d'une liste consultable en temps réel des tiers habilités et à la publicité des conditions requise pour devenir tiers habilité par l'Etat.

III.

Les laissés pour compte de la dématérialisation



Le processus de dématérialisation des démarches administratives à l'œuvre depuis plusieurs années, et en intensification constante, pose une question particulière pour certaines catégories de personnes qui, pour diverses raisons, sont dans les faits « empêchées » d'y accéder.

Si les trois situations, exposées ci-après, concernant les personnes en situation de handicap, les majeurs protégés et les détenus, appellent le Défenseur des droits à recommander des actions rapides et déterminées des autorités responsables de la dématérialisation, elles ne résument pas

l'ensemble des situations où cette question se pose. Il en va notamment ainsi de celles où les barrières linguistiques ou la non appropriation du langage administratif constituent des obstacles insurmontables dans l'accès aux services publics dématérialisés.

1. Les personnes en situation de handicap

La Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) définit la « personne handicapée » comme étant le résultat de l'interaction entre les incapacités de la personne et diverses barrières, notamment environnementales, qui font obstacle à sa pleine et effective participation à la société, sur la base de l'égalité avec les autres⁷⁵.

La CIDPH reconnaît ainsi le rôle déterminant de l'environnement dans la création de la situation de handicap, et la nécessité d'agir sur les facteurs environnementaux pour permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante, de participer pleinement à tous les aspects de la vie et de jouir des droits ouverts à tous.

Bien qu'il soit difficile de chiffrer précisément le nombre de personnes en situation de handicap, en l'absence de systématisation et de centralisation des données produites par les divers organismes publics et services ministériels⁷⁶, une enquête de l'INSEE⁷⁷, en date de 2008, estime qu'elles représenteraient, en France, environ 9,6 millions de personnes. Estimation à laquelle il conviendrait d'ajouter, au sens de la CIDPH, les personnes âgées en perte d'autonomie.

Selon une enquête réalisée pour le Secrétariat Général de la modernisation de l'action publique en 2016, les parcours administratifs des personnes en situation de handicap demeurent difficiles : 35% des personnes en situation de handicap jugent les démarches administratives assez, voire, très complexes⁷⁸.

1.1. L'accessibilité des sites internet : un droit reconnu par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ...

La Convention relative aux droits des personnes handicapées **fait de l'accessibilité une condition préalable essentielle de la jouissance effective par les personnes handicapées, sur la base de l'égalité, des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels**⁷⁹. La Convention envisage ainsi l'accessibilité dans le contexte de l'égalité et de la non-discrimination et prévoit, à ce titre, que lorsque des biens, produits ou services, **y compris les systèmes et technologies de l'information et de la communication**, sont offerts ou fournis au public, ils doivent impérativement être accessibles aux personnes handicapées.

Dans son article 9, la Convention stipule ainsi qu'il appartient aux Etats parties de prendre « *des mesures appropriées pour leur assurer [aux personnes handicapées] l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts au public, tant dans les zones urbaines que rurales. (...)* ».

⁷⁵ Article 1^{er} de la CIDPH.

⁷⁶ Cf. Décision 2017-257 du Défenseur des droits du 26 septembre 2017 portant recommandations générales destinées à améliorer la connaissance statistique et des besoins des personnes handicapées.

⁷⁷ Les Tableaux de l'économie française, Edition 2011, INSEE et L'Enquête Handicap-Santé 2008-2009, volet ménages, INSEE.

⁷⁸ Baromètre de la complexité, SGMAP/BVA, décembre 2016 in <http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/enquete-evenements-de-vie-2016-presentation.pdf>

⁷⁹ Observation générale relative à l'article 9, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies.

En ratifiant la Convention, l'Etat français s'est engagé à prendre les mesures appropriées afin que l'ensemble de ses instruments législatifs, ses politiques publiques et programmes respectent et garantissent l'effectivité des droits visés par ladite Convention.

1.2. ... mais pas encore effectif en droit interne

L'article 47 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 modifié⁸⁰ introduit une obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne des « organismes du secteur public ».

Les conditions minimales d'accessibilité que doivent remplir ces services sont fixées par une directive du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public⁸¹. Cette directive impose une accessibilité des sites internet des organismes du secteur public créés après le 23 septembre 2018, au plus tard le 23 septembre 2019. Pour les sites existants à cette date, ils doivent être accessibles au 23 septembre 2020 et pour les applications mobiles des organismes du secteur public au 23 juin 2021.

La directive étant d'harmonisation minimale, elle laisse une marge de manœuvre aux États pour adopter des dispositions plus favorables. Aussi, le Défenseur des droits regrette que l'État français ait fait le choix de n'opérer, par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, qu'une transposition *a minima* de la directive.

Il constate, en effet, que le dispositif **prévu par la loi est, à ce jour, peu contraignant, tant en termes d'obligation que de réalisation et de sanction et qu'il ne permet pas de garantir un accès effectif aux sites internet des services publics pour les personnes en situation de handicap dans un contexte où certaines**

démarches administratives sont d'ores et déjà totalement dématérialisées ou en voie de l'être.

En effet, la loi ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect des règles d'accessibilité, l'amende prévue ne portant pas sur le défaut d'accessibilité des sites en tant que tel mais sur la publication ou non, sur le site, de la mention de la conformité ou de l'absence de conformité.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande la mise en place d'un véritable dispositif de contrôle de conformité des sites internet aux règles d'accessibilité (voir infra) assorti de sanctions dissuasives.

En outre, un décret en Conseil d'État doit venir préciser les critères précis de la « charge disproportionnée ». **Le Défenseur des droits s'inquiète de la mise en œuvre de cette possibilité désormais offerte par la loi de déroger à l'accessibilité des sites internet et recommande que ces conditions soient strictement encadrées et, notamment, conformément au principe de conception universelle prévu par la CIDPH, que la possibilité d'invoquer la « charge disproportionnée » soit limitée à la mise en accessibilité des seuls sites existants.**

Le Défenseur des droits rappelle, sur ce point, qu'en application de la CIDPH, la discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, **y compris le refus d'aménagement raisonnable**. L'obligation d'aménagement raisonnables impose « *l'obligation légale positive d'apporter un aménagement raisonnable qui consiste en une modification ou un ajustement nécessaire et approprié lorsque cela est requis dans une situation donnée pour que la personne handicapée puisse jouir de ses droits ou les exercer* ». Comme le précise le Comité des droits des personnes handicapées des Nations-Unies⁸², cette obligation vient compléter l'obligation générale d'accessibilité et a donc vocation à permettre d'assurer l'effectivité des droits, y compris en dehors du champ d'application de la norme d'accessibilité.

⁸⁰ Modifié par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 (article 106) et la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 (art. 80).

⁸¹ La directive étant d'harmonisation minimale, elle laisse une marge de manœuvre aux États pour adopter des dispositions plus favorables.

⁸² Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies, observation générale n°2, article 9 (Accessibilité).

Dès lors, le Défenseur des droits recommande que des mesures appropriées soient systématiquement envisagées afin de permettre aux personnes handicapées d'accéder effectivement à leurs droits en cas d'impossibilité avérée de mise en accessibilité d'un site internet existant et dans l'attente de la mise en place d'un site répondant aux normes d'accessibilité.

1.3. La non accessibilité des sites internet du service public : une exclusion de fait du service public pour les personnes handicapées ...

En application de l'article 47 de la loi de 2005, le décret n°2009-546 du 14 mai 2009 a créé pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent, un Référentiel Général d'Accessibilité pour les Administrations (RGAA) fixant « *les règles techniques, sémantiques, organisationnelles et d'ergonomie que doivent respecter leurs services de communication publique en ligne afin d'assurer aux personnes handicapées la réception et la compréhension de tout type d'information diffusée sous forme numérique, de leur permettre d'utiliser ces services et, le cas échéant, d'interagir avec ces derniers. Ce référentiel s'applique aux différents types de handicap et aux différentes technologies mises en œuvre par les services de communication publique en ligne, en particulier l'internet, le téléphone et la télévision.* »

Régulièrement mis à jour, ce référentiel a vocation à offrir une traduction opérationnelle des critères d'accessibilité issus des règles internationales ainsi qu'une méthodologie pour vérifier la conformité de ces critères.

Ainsi, selon le référentiel, un site accessible est un site « perceptible » par tous les utilisateurs avec, par exemple, des équivalents

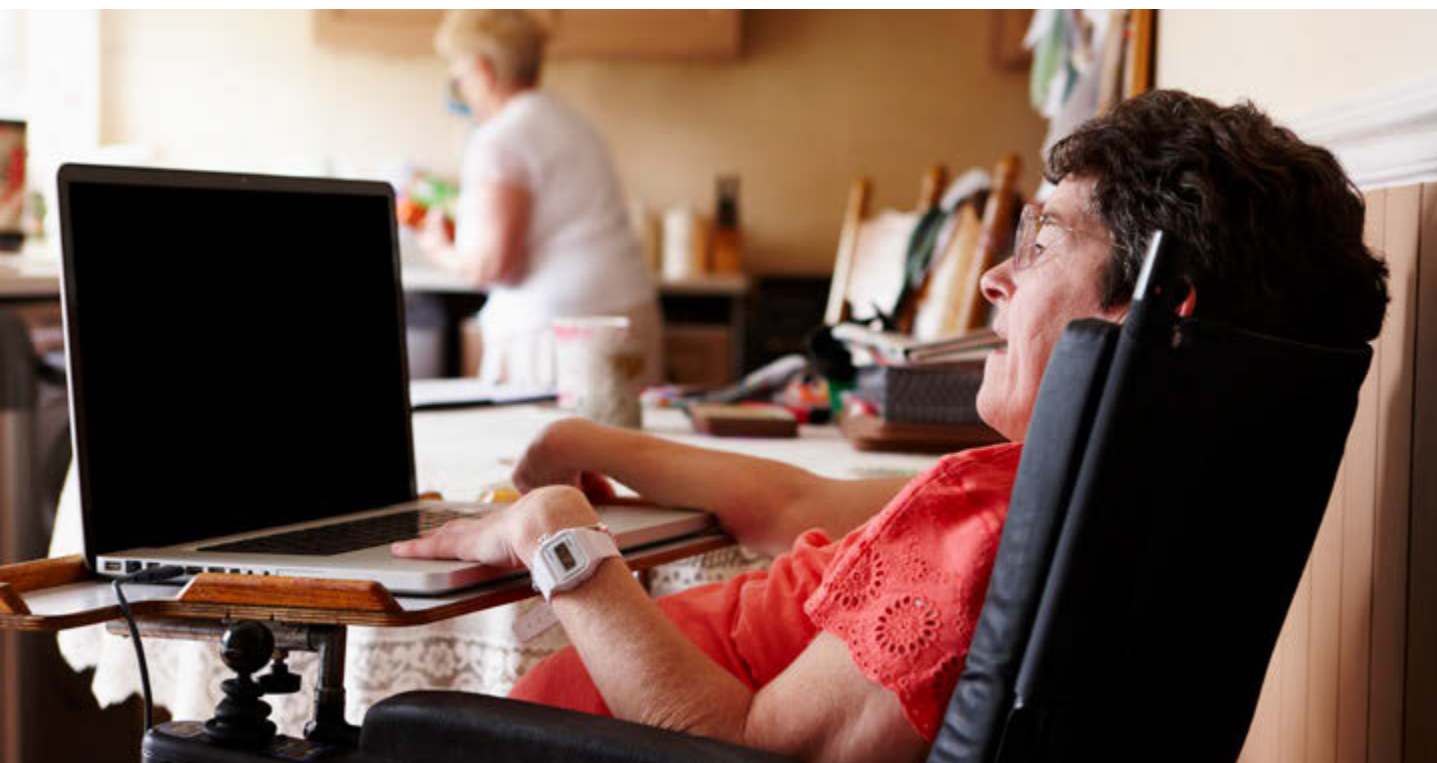
textuels pour tout contenu non textuel, ou une compatibilité avec les outils de transcription en braille, ou encore en grands caractères. C'est également un site « utilisable » en laissant à l'utilisateur le temps pour lire et utiliser le contenu, ainsi qu'un site « compréhensible » qui permet à l'utilisateur d'éviter et corriger les erreurs de saisie, et avec un contenu lisible et compréhensible par tous. Enfin, le référentiel indique que le site doit être « robuste » permettant d'être compatible avec les technologies d'assistance. Sa mise en place doit permettre à l'usager en situation de handicap de naviguer sur les sites administratifs en toute autonomie.

Pour autant, le Défenseur des droits constate, 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 et, ce faisant, d'une rupture d'égalité dans l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap.



Depuis le 6 novembre 2017, les demandes de cartes grises et de permis de conduire se réalisent uniquement sur le site internet de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS). Or le site, bien que très récent, n'est pas accessible aux personnes en situation de handicap, mettant ces dernières dans l'impossibilité de se procurer les documents en question.

Alors que certains sites publics sont considérés comme des « modèles d'accessibilité », par exemple, le site servicepublic.fr ou le site du Conseil d'État, plusieurs organismes sociaux indiquent que des travaux sont en cours mais admettent que leurs sites ne sont pas totalement



accessibles, empêchant de ce fait les personnes en situation de handicap de réaliser leurs démarches administratives en totale autonomie.

Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) partage ce constat et note de multiples problèmes sur les sites du service public, avec par exemple l'absence de hiérarchisation de l'information sur les sites qui empêche certaines personnes avec un handicap visuel de lire le contenu du site de titre en titre et les met dans l'obligation de lire le site de manière linéaire pour accéder à l'information souhaité. Les difficultés peuvent aussi résulter de l'absence de description d'une image qui exclue totalement les informations attachées à cette image, l'impossibilité de grossir les caractères, les ergonomies de site non adaptées, etc.



La page de connexion du site Pôle Emploi⁸³ est codée en anglais. Pour les personnes en situation de handicap visuel, le lecteur retranscrit l'information avec un accent anglais, entraînant des difficultés de compréhension avec un afficheur braille. Ce mécanisme exclut la majorité des non-brailleux. Par ailleurs, si l'ensemble du site est accessible, la page « recherche d'emploi » ne l'est pas...

Si la mise en accessibilité des sites peut parfois être perçue comme complexe, **il apparaît en réalité que la non mise en accessibilité de la majorité des sites publics relève non pas d'impossibilités techniques mais davantage d'arbitrages en termes de priorités, d'affectations des ressources humaines et financières des administrations ou organismes concernés.**

⁸³ Constaté en juin 2018.

1.4. ... qui suppose de mettre en place un encadrement efficace de la réalisation des obligations d'accessibilité

Le Défenseur des droits appelle l'attention sur le fait qu'il existe des initiatives contribuant à l'inclusion numérique des personnes en situation de handicap, avec notamment la création du label « e-accessible »⁸⁴ mis en place par la DINSIC et destiné à valoriser la prise en compte de l'accessibilité numérique au sein des sites et applications. Pour autant, l'acquisition de ce label reste le fruit d'une démarche volontaire. Dès lors, en l'absence de ce label sur un site, il est impossible à l'utilisateur de savoir s'il ne répond pas aux normes de labellisation ou si celle-ci n'a pas été demandée.

Par conséquent, le Défenseur des droits recommande, qu'au-delà de la déclaration d'accessibilité prévue par l'article 47 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005, une procédure de labellisation des sites soit mise en place dans le cadre d'un contrôle de conformité aux normes d'accessibilité.

Par ailleurs, la directive européenne du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public⁸⁵ prévoit que la déclaration d'accessibilité imposée aux organismes prévoit un « mécanisme de retour d'information » et un « dispositif de signalement » à une autorité ad hoc. Selon le considérant (46) « **un mécanisme de retour d'information** devrait être mis en place pour permettre à toute personne de notifier à l'organisme du secteur public concerné des absences de conformité du site internet ou de l'application mobile avec les exigences en matière d'accessibilité

énoncées dans la présente directive et de demander les informations exclues ». S'agissant du dispositif de signalement, le considérant (53) précise qu'« *afin d'éviter que des procédures judiciaires ne soient systématiquement engagées, il convient de prévoir le droit de recourir à une procédure appropriée et efficace pour garantir le respect de la présente directive [...]. Cette procédure devrait s'entendre comme comprenant le droit d'adresser des plaintes à toute autorité nationale existante compétente pour statuer sur de telles plaintes* ».

L'article 47 de la loi de 2005, dans sa version modifiée par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018⁸⁶ pour la liberté de choisir son avenir professionnel, prévoit que la déclaration d'accessibilité publiée par l'organisme doit permettre « *facilement aux usagers de signaler les manquements aux règles d'accessibilité de ce service* ». En revanche, la loi reste muette sur l'existence d'un mécanisme spécifique de retour d'information auprès de l'organisme public distinct de la procédure de signalement auprès de l'autorité en charge de recueillir les plaintes.

Par conséquent, le Défenseur des droits recommande que le dispositif de retour d'information soit clairement visé dans les textes et que soit désignée une autorité ad hoc, techniquement compétente, chargée du traitement des plaintes et de leur centralisation, du contrôle de la conformité aux normes d'accessibilité des sites des organismes publics et de leur labellisation.

⁸⁴ <http://references.modernisation.gouv.fr/e-accessible>.

⁸⁵ Directive (UE) 2016/2102 du parlement européen et du conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102&from=FR>.

⁸⁶ LOI n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (1), NOR: MTRX1808061L in https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=BB70AB840A739C18AB282B25D06A8EC4.tplgfr29s_3?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id

2. Les majeurs protégés

En France, selon le rapport de la mission interministérielle, « L'évolution de la protection juridique des personnes »⁸⁷ de Anne Caron Déglise, la protection juridique des majeurs, concernait au début de l'année 2017 plus de 730 000 personnes.

Comme l'a rappelé, en 2016, le Défenseur des droits dans son rapport sur « La protection juridique des majeurs vulnérables »⁸⁸, l'article 12 de la CIDPH affirme le droit pour les personnes handicapées à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique ainsi qu'à la jouissance de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres. Pour le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies, le fait qu'une personne soit reconnue comme une personne handicapée ou souffre d'une incapacité ne saurait justifier qu'elle soit privée de sa capacité juridique ni, par conséquent, d'aucun des droits prévus à la Convention.

Si la dématérialisation est susceptible de favoriser la participation pleine et effective des majeurs protégés à la société, un déploiement hâtif, inadapté au cadre juridique spécifique des mesures de protection actuellement en vigueur, ainsi qu'aux contraintes rencontrées par les mandataires judiciaires, risque de freiner, voire d'anéantir, les principes et droits consacrés par la CIDPH.

2.1. La dématérialisation des procédures : un risque pour le droit à l'autonomie des majeurs protégés

Selon l'article 415 du code civil : « Les personnes majeures reçoivent la protection de leur personne et de leurs biens que leur état ou leur situation rend nécessaire selon les modalités prévues au présent titre. **Cette protection est instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne. Elle a pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Elle favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci. Elle est un devoir des familles et de la collectivité publique ».**

La dématérialisation des démarches administratives ne doit pas avoir pour effet de remettre en cause les principes consacrés tant par la CIDPH que par l'article 415 du code civil, et le majeur protégé doit être, chaque fois que possible, mis en capacité d'exercer ses droits de manière autonome ou, le cas échéant, d'être accompagné dans ses démarches. En l'état du droit en vigueur, le cadre juridique fixé par le juge des tutelles lors du prononcé des mesures de protection modifie sensiblement les conditions de réalisation des démarches administratives par le majeur protégé.

Dans le cadre d'une tutelle, le mandataire est ainsi chargé de réaliser la plupart des démarches administratives pour le compte du majeur, tandis que dans le cadre d'une curatelle simple, celui-ci pourra en effectuer la

⁸⁷ Rapport de mission interministérielle, « L'évolution de la protection juridique des personnes, reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables » de Anne Caron Déglise, Avocate générale à la Cour de cassation, 21 septembre 2018.

⁸⁸ Rapport du Défenseur des droits, « La protection juridique des majeurs vulnérables », septembre 2016 in https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-majeurs_vulnérables-v5-num.pdf

majeure partie. L'assistance du curateur sera néanmoins requise pour l'accomplissement de certaines démarches lors de la mise en œuvre d'une curatelle aménagée ou renforcée. Ainsi, selon le mandat et la démarche en cause, les mandataires et majeurs protégés agiront séparément ou de concert. Enfin, et quelle que soit la nature de la mesure de protection, l'accès et la consultation de ses informations personnelles doivent être garantis au majeur protégé.

Le Défenseur des droits a pu constater que la situation spécifique des majeurs protégés, s'agissant en particulier du respect de leurs droits fondamentaux et de leur autonomie, était rarement prise en compte dans le cadre de la dématérialisation des services publics.

Ainsi, dans le cadre d'une **déclaration de revenu auprès de l'administration fiscale**, alors que l'usage antérieur d'un support papier permettait au tuteur et au majeur protégé de cosigner la déclaration de revenu du majeur, tel n'est pas le cas aujourd'hui de la version dématérialisée de cette procédure. Si le tuteur peut, bien évidemment, souscrire seul la déclaration de revenu d'un majeur se trouvant dans l'incapacité totale d'exprimer sa volonté, en revanche, lorsqu'une déclaration conjointe est nécessaire, dans le cas d'une curatelle renforcée par exemple, ou si le majeur exprime la volonté de participer à cette formalité, aucune possibilité de co-signature n'est prévue. Aussi, et afin de garantir la sécurité juridique de cette déclaration auprès de l'administration fiscale et de se prémunir d'un éventuel recours ultérieur, le mandataire n'a d'autres choix que de procéder seul à la démarche. Aujourd'hui, quelle que soit la nature de la mesure en cause, l'accès unique dématérialisé par le biais du numéro fiscal ne permet aucune souplesse et prive le majeur protégé de la possibilité d'exercer ses droits.

La même problématique se pose pour le dispositif de pré-demande en ligne de **délivrance de carte nationale d'identité** mis en place par l'Agence nationale des titres sécurisés. En effet, alors qu'en l'état actuel de la réglementation en vigueur, et en contradiction avec la CIDPH, un majeur sous tutelle ne peut pas demander

seul l'établissement de sa carte nationale d'identité, le dispositif en ligne ne prévoit pas la possibilité technique pour le tuteur de faire les démarches « pour le compte » du majeur (alors que sur le site de l'Agence nationale des titres sécurisés, un onglet est prévu pour d'autres professionnels, tels que les huissiers ou les assureurs, afin de leur permettre de faire une demande de certificat d'immatriculation pour le compte de leur client). L'absence d'accès spécifique dédié au tuteur contraint donc ce dernier à utiliser les identifiants personnels du majeur protégé et à l'exclure de fait de la démarche administrative.

En apportant une nouvelle complexité pour l'exercice des droits des majeurs protégés, la dématérialisation des procédures crée une rupture d'égalité devant les services publics entre les majeurs protégés et les autres usagers et porte atteinte à leurs droits fondamentaux.

2.2. La nécessité de prendre en compte les missions des mandataires judiciaires, garants de l'autonomie des majeurs protégés

L'État se doit également de permettre aux mandataires judiciaires, garants du droit au respect de l'autonomie des majeurs protégés, d'avoir les moyens d'exercer leurs mandats et d'accompagner les personnes dans l'exercice de leurs droits.

L'accès à un compte en ligne pour obtenir des informations ou des documents est, à ce titre, potentiellement un service très utile aux mandataires judiciaires, à même de faciliter la gestion du nombre souvent très conséquent de mesures dont ils ont la charge.

Mais, à l'exception de CAF PRO qui, depuis 2011, permet aux mandataires d'effectuer, selon les personnes auditionnées, dans des

conditions conformes à leurs missions, les démarches en ligne concernant les majeurs protégés, aucun des sites internet des services publics ne prévoit la possibilité pour les tiers mandataires de réaliser les démarches administratives courantes du majeur protégé en leur qualité de professionnels en charge de la protection juridique.



Malgré plusieurs tentatives, une mandataire judiciaire n'a pas pu créer de compte en ligne au nom de la majeure protégée pour

laquelle elle assure une mesure de protection, puisque sur le site il est indiqué que les mandataires ne sont pas autorisés à s'inscrire et à accéder à l'espace personnel sécurisé de leur mandant. Un message invite donc les mandataires à contacter la caisse de retraite concernée par voie postale ou par téléphone afin de fixer un rendez-vous personnalisé. Néanmoins, ces autres canaux d'accès aux services publics sont très peu accessibles.

Suite à l'intervention du Défenseur des droits, la Caisse Nationale d'Assurance vieillesse a indiqué travailler sur le sujet et développer son offre de service en ligne et poursuivre cet investissement, notamment pour renforcer l'accès aux droits⁸⁹.

Cependant, à chaque nouvelle notification d'un organisme, ils reçoivent un courriel générique qui ne leur permet pas d'identifier le majeur protégé concerné. Ils doivent alors vérifier l'ensemble des comptes des majeurs protégés dont ils ont la charge, avant d'effectuer les démarches. Cette tâche chronophage vient s'ajouter aux multiples missions qui incombent aux mandataires et pour lesquels ils sollicitent régulièrement un renforcement de moyens. L'absence de mise en place d'un dispositif technique adéquat par l'administration affecte donc significativement l'exercice des missions des mandataires judiciaires.

L'ensemble de ces difficultés qui complexifie le travail des mandataires judiciaires n'est, à ce jour, pas pris en considération par les autorités en charge de la dématérialisation. Le Défenseur des droits les invite donc à mettre en place rapidement un groupe de travail interministériel et inter-organismes sociaux afin de prendre en compte l'ensemble des difficultés juridiques et techniques relatives aux démarches dématérialisées des majeurs protégés par les services mandataires.

Toutefois, et sans attendre les résultats de ce groupe de travail, le Défenseur des droits recommande la généralisation rapide à tous les sites des services publics d'un double accès aux comptes personnels, l'un pour le majeur protégé et l'autre pour le mandataire judiciaire, adaptés à chaque mandat.

La dématérialisation des démarches administratives entraîne également des difficultés dans la gestion des différents comptes numériques des majeurs protégés dont le mandataire judiciaire est chargé. En effet, les mandataires reçoivent, par transfert automatique, l'ensemble des mails relatifs aux comptes des différents organismes sociaux des majeurs protégés sur leur adresse mail professionnelle.

⁸⁹ Décision du Défenseur des droits n°2018-272 du 9 novembre 2018 in https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=18106.

3. Les personnes détenues

Un détenu n'est privé que de sa liberté d'aller et venir mais d'aucun de ses autres droits. En effet, les personnes détenues, au nombre de 70 164 au 1^{er} septembre 2018⁹⁰, conservent une grande majorité de leurs droits qu'elles doivent pouvoir faire valoir : reconnaissance d'enfants, délivrance de papiers d'identité, constitution de dossiers de retraite, demande d'aide juridictionnelle, etc. Elles conservent également des obligations envers le service public, telle que la déclaration d'impôt.

3.1. L'accès aux droits des détenus : une exigence juridique

Afin de rendre effectif l'exercice de ces droits, l'article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire édicte que « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. **L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes.** Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue.* »

Or, comme le constate la circulaire du 26 septembre 2014 de présentation des dispositions applicables le 1^{er} octobre 2014 de la loi de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales : « ***La prévention de la récidive, la garantie des droits des victimes, et plus généralement l'efficacité des peines reposent sur la mobilisation d'autres acteurs que les seuls acteurs judiciaires. Or le constat est fait que les personnes placées sous-main de justice n'accèdent en réalité qu'avec difficulté aux dispositifs de droit commun***⁹¹ » .

Elle ajoute que « *la période de détention doit, notamment, **contribuer à préparer la sortie du condamné** en s'assurant que celui-ci est en mesure d'accéder à l'ensemble des droits et dispositifs de droit commun, dans des conditions qui peuvent être aménagées au regard du contexte pénitentiaire. Cela concerne, entre autres « l'accès aux droits sociaux et à la protection sociale, l'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle [...] ». Des conventions ou protocoles nationaux seront signés à cette fin avec les différents acteurs concernés et devront être déclinés localement par les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire*⁹² ».

Pour remplir les obligations à la charge de l'administration prévues par la loi, les représentants de l'administration pénitentiaire, en particulier, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et les différents intervenants en détention, notamment les points d'accès aux droits, les délégués territoriaux du Défenseur des droits, les associations de réinsertion, les organismes sociaux et les autres professionnels du droit, doivent travailler en commun afin d'aider les détenus à pouvoir exercer effectivement leurs droits. La dématérialisation doit intégrer des sujétions supplémentaires dues à la spécificité de la détention.

⁹⁰ On parle du nombre de personne écroués détenus, l'ensemble des personnes détenues, écroués ou non, s'élevant à 81 336 au 1^{er} septembre 2018 in « Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1^{er} septembre 2018 » du bureau des statistiques et des études de la Direction de l'Administration Pénitentiaire in http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_septembre_2018.pdf.

⁹¹ Article 2.2.1 de la circulaire du 26 septembre 2014.

⁹² Article 2.2.1.1 de la Circulaire du 26 septembre 2014 de présentation des dispositions applicables le 1^{er} octobre 2014 de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales NOR : JUSD1422849C in http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1422849C.pdf.

3.2. Des procédures de droit commun inadaptées à la vie pénitentiaire

La plupart du temps, les détenus doivent réaliser les démarches administratives de droit commun. Néanmoins, les procédures sont peu adaptées aux lieux de privation de liberté.

A titre d'exemple, les modalités d'octroi des pensions d'invalidité ou de retraite des détenus relèvent du droit commun. Celles-ci ne sont pas interrompues du fait de l'incarcération. Le détenu, conservant la « gestion de ses biens patrimoniaux », choisit de percevoir ses pensions soit sur son compte personnel à l'extérieur, soit sur son compte nominatif au sein de l'établissement⁹³. Un détenu qui atteint l'âge de la retraite au cours de son incarcération doit en principe recevoir sa pension de retraite comme s'il était à l'extérieur⁹⁴. De même, les détenus se doivent de réaliser leurs déclarations annuelles de revenus auprès des autorités fiscales, l'attestation fiscale étant un document demandé comme pièce justificative dans la sollicitation de nombreux autres droits.

Ces procédures nécessitant de remplir des documents administratifs spécifiques, parfois par le biais dématérialisé, demandent l'accompagnement d'un tiers. Le détenu ne peut pas accéder aux formulaires de manière autonome. En pratique, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation doivent réaliser toutes ces démarches, notamment pour les détenus isolés socialement. Leur charge de travail ne leur permet toutefois pas de réaliser l'ensemble des démarches administratives pour l'ensemble des détenus. Les difficultés sont accentuées dans les maisons d'arrêt pour les détenus condamnés à des peines de très courte durée. La brièveté de la période entre l'incarcération et la sortie ne permet pas aux détenus et au services d'insertion et de probation d'entamer et de faire aboutir les démarches nécessaires et, du fait de cette inaction, les droits ouverts peuvent s'éteindre.

Les conditions de vie des personnes détenues et les difficultés pratiques qu'elles engendrent pour réaliser les démarches administratives de droit commun peuvent pourtant être prises en compte, notamment au travers des partenariats qui existent entre l'administration pénitentiaire et les organismes sociaux. Toutefois, ces partenariats sont réalisés au niveau local, ne sont pas uniformes sur le territoire, ne sont pas coordonnés et ne se déploient pas sur l'ensemble du territoire. Il n'existe qu'une seule convention nationale entre l'administration pénitentiaire et un organismes social, celle avec Pôle emploi⁹⁵. **Les droits effectifs des détenus varient donc en fonction des établissements pénitentiaires.**



Pour réaliser l'ensemble de ses démarches administratives, les détenus, comme toute personne de nationalité française, doivent pouvoir prouver leur identité et par conséquent avoir en leur possession une carte d'identité française. La demande de carte d'identité nécessite une double présentation devant les services communaux, pour la prise d'empreintes et pour la remise en main propre. Les détenus ne pouvant pas se rendre à l'extérieur faute de permission de sortie ou d'autorisation de sortie sous escorte, sont privés de cette voie administrative. Afin de leur permettre d'accéder à leurs droits en restant en détention, un partenariat a été conclu entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice. Néanmoins, la récente dématérialisation des démarches d'obtention de la carte d'identité a remis en cause l'organisation existante. Le ministère de l'Intérieur a émis le souhait de mettre en place un dispositif où les agents de l'administration pénitentiaire auraient la charge de la constitution du dossier, de la prise d'empreinte, ainsi que la faculté de prendre des photos. Il a mis en place un dispositif transitoire qui consiste à faire intervenir les personnels des préfectures dans les établissements pénitentiaires avec un dispositif de recueil mobile. En raison d'un désaccord persistant entre les deux ministères, la mise en œuvre

⁹³ L'article D319 du Code de Procédure pénale dispose que : « L'établissement pénitentiaire où le détenu est écroué tient un compte nominatif où sont inscrites les valeurs pécuniaires lui appartenant. [...] Le compte nominatif est par la suite crédité ou débité de toutes les sommes qui viennent à être dues au détenu, ou par lui, au cours de sa détention, dans les conditions réglementaires ».

⁹⁴ Art D.321 du Code de procédure pénale et L.351-1 et suivants du Code de la sécurité sociale.

⁹⁵ <http://www.pole-emploi.org/accueil/actualites/acteuremploi/ladministration-penitentiaire-et.html?type=article>



de ce dispositif transitoire a été purement et simplement annulée. Les personnes en détention doivent par conséquent recourir au dispositif de droit commun : ils doivent désormais faire leur pré-demande en ligne avant de se déplacer en mairies deux fois afin d'y apporter l'ensemble de leurs documents. Parmi ces documents, ils doivent fournir une photo alors même que les établissements ne sont pas systématiquement équipés de photomaton ou ne disposent pas de photographes. Par conséquent, les détenus sont dans l'impossibilité pratique, en l'absence d'autorisation de sortie par le juge, de réaliser cette démarche.

3.3. Internet en détention : une nécessité pour améliorer le droit des détenus

L'inscription des droits des détenus dans le droit commun implique aujourd'hui de réaliser un certain nombre de démarches par internet. Or, il n'y a pas internet en détention.

Si la circulaire du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique pour les personnes placées sous-main de justice⁹⁶ prévoit que seuls les cas de menaces graves et manifestes pour la sécurité de l'établissement et des personnes peuvent justifier l'interdiction d'achat ou d'utilisation de matériels informatiques, elle interdit l'accès à internet en détention. Le Contrôleur général des lieux de privation de libertés (CGLPL) a indiqué, dans son avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès

⁹⁶ Circulaire de la DAP en date du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique pour les personnes placées sous-main de justice, NOR : JUSK0940021C, in http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/boj_20090006_0000_0016.pdf.

à l'informatique des personnes détenues⁹⁷, que le droit à l'accès à l'informatique ne peut pas être subordonné à une motivation particulière, à savoir l'élaboration d'un projet de réinsertion ou de formation. Dans cet avis, le CGLPL demandait à l'administration pénitentiaire d'assurer une meilleure garantie de la liberté de communication, reconnue par le Conseil constitutionnel, des personnes détenues, sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre public, l'avenir des personnes détenues et le droit des victimes. Afin de faciliter la réinsertion des personnes détenues, il recommandait que les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériel, les capacités de stockage, l'accès à internet et à une messagerie électronique soient, dans le respect des impératifs nécessaires de sécurité, assouplies et harmonisées. Dans son rapport de 2017, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a constaté qu'en dépit des recommandations formulées, l'accès aux services en ligne dans les établissements pénitentiaires n'avait guère progressé.

Le Défenseur des droits constate qu'en absence de connexion internet, les détenus sont dans l'impossibilité d'accéder à leurs droits. Un tel état de fait est contraire à l'article 130-1 du Code pénal qui assigne comme une des fonctions à la sanction pénale de favoriser l'insertion ou la réinsertion du détenu⁹⁸.

La dématérialisation des démarches administratives est pourtant une occasion à saisir pour faciliter l'accès aux droits des détenus en leur permettant d'effectuer à distance des démarches administratives.

Pour cela, il est indispensable que les sites des services publics puissent être accessibles aux personnes détenues. **Le Défenseur des droits recommande en conséquence qu'une partie des contenus existant sur internet puisse être accessible librement au sein des établissements pénitentiaires** (sites des services publics, mais également les sites de formation en ligne afin de favoriser le droit à la formation des détenus).

Cet accès aux différents sites internet devra être réalisé en fonction des besoins identifiés pour chaque détenu dans le cadre de son parcours de réinsertion.

Concernant les sites internet qui pourraient être accessibles en détention, le régime juridique d'autorisation pourrait s'inspirer des dispositions en matière de téléphonie au sein des établissements pénitentiaires. Certains sites internet pourraient être rendus accessibles à tous quand d'autres le seraient sur demande selon les besoins de chaque détenu⁹⁹.

Des expérimentations sont actuellement en cours au sein de certains établissements pénitentiaires. Le ministère de la Justice envisage d'ouvrir ce dispositif au sein des établissements pénitentiaires de réinsertion, accessibles en fin de peine. **Le Défenseur des droits rappelle que la réinsertion, tout comme l'accès aux droits, doivent pouvoir être réalisées tout au long de la peine.**

Cette ouverture à internet pour les sites des services publics, notamment ceux des organismes sociaux, ainsi que ceux de la formation en ligne comme le CNED, va également permettre aux détenus de retrouver une autonomie dans ses démarches.

Cette ouverture à internet implique un accompagnement adéquat des personnes en détention : appropriation de l'outil informatique et l'internet mais également assistance de personnes pouvant les informer sur leurs droits sociaux. Cette double compétence nécessite un accompagnement technique et juridique. Les points d'accès aux droits pourraient jouer ce rôle en lien avec les médiateurs numériques. Il existe également des initiatives associatives, qui pourraient être mobilisées.

⁹⁷ Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, NOR : CPLX1118749V, in http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2011/07/Avis-JO_informatique_20110712.pdf.

⁹⁸ « Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : 1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ».

⁹⁹ Le régime juridique en matière de téléphonie repose sur deux textes, l'article 39 de la loi du 24 novembre 2019 NOR : JUSX0814219L et la circulaire JUSK1140028C du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues.



Le CLIP¹⁰⁰ est une association à but non lucratif dont la mission est la formation à l'informatique des personnes placées sous-main de justice. Elle intervient

dans 50 établissements pénitentiaires, grâce à 200 bénévoles. Les formations ne sont pas des formations professionnelles mais des formations tremplin. Elles aident les stagiaires à se projeter dans l'avenir, dans une activité professionnelle ou personnelle pour laquelle l'usage de l'informatique leur sera utile.

Certaines des formations sont qualifiantes. On trouve ainsi des formations aux « usages grand public de l'informatique », au traitement de texte, d'image, à internet, à la messagerie électronique, des formations à la bureautique, au traitement spécialisée de l'image ou encore des formations orientées « projet » et adaptées aux besoins et intérêts des détenus.

L'association travaille en partenariat avec l'AFPA, centre de formations professionnelles qualifiantes pour adultes, avec la Délégation aux Usages de l'Internet et, localement, avec l'Éducation Nationale.

Cela leur permettrait également, à leur sortie de détention, de conserver l'ensemble de ces documents administratifs ce qui contribuera à la non rupture des droits entre la période de détention et la période de liberté.

Par conséquent, et afin de garantir un accès effectif aux services publics pour les personnes privées de leur liberté, le Défenseur des droits recommande qu'elles puissent disposer d'un accès effectif aux sites internet des services publics, des organismes sociaux et aux sites de formation en ligne reconnus par le ministère de l'Éducation nationale.

Le Défenseur des droits recommande que cette ouverture soit accompagnée par la création d'un coffre-fort numérique pour toutes les personnes placées sous-main de justice et par la mise en place d'un accompagnement aux usages numériques et informatiques pour l'ensemble des personnes en détention qui en ont besoin.

De même, pour permettre aux personnes détenues de mieux faire valoir leurs droits, il apparaît opportun de leur donner accès à un dispositif de coffre-fort numérique¹⁰¹. En effet, ces dernières, peuvent avoir des difficultés particulières à rassembler l'ensemble des pièces justificatives pour une demande. Les pièces se trouvent en version papier ou en version numérique au sein de leur précédent domicile, une partie peut avoir été versée au service pénitentiaire d'insertion et de probation, la famille peut les conserver, etc.

¹⁰⁰ <http://assoclip.fr/site/>

¹⁰¹ Le mode de fonctionnement et les avantages du coffre-fort numérique ont été exposés en première partie du présent rapport.

Les algorithmes : une préoccupation émergente

Le monde numérique connaît depuis quelques années des évolutions majeures liées à l'émergence de l'intelligence artificielle qui va peu à peu venir bouleverser notre quotidien. L'intelligence artificielle utilise des algorithmes, c'est-à-dire des logiciels complexes qui permettent de traiter des données massives, aussi appelées « big data ». Il existe une variété d'algorithmes, qui diffèrent selon leur conception et leur capacité d'apprentissage et qui ont pour objet de prédire des événements, des comportements ou des préférences individuelles.

Il convient de s'interroger sur les conséquences que peut avoir le traitement algorithmique des données à caractère personnel par les administrations.

Les algorithmes peuvent constituer un nouveau levier d'accès aux droits, en favorisant par exemple une allocation des ressources plus efficace grâce à une meilleure perception des profils et des besoins des personnes, et en permettant la détection des situations de non-recours. A cet égard, la généralisation de la téléprocédure en matière de RSA, déjà évoquée dans ce rapport, a permis une augmentation de 2% des droits et des demandes.

Néanmoins, l'opacité de ces systèmes fait naître des inquiétudes légitimes, dans la mesure notamment où certains codes source des algorithmes, développés par des entreprises privées mais utilisés par les administrations, restent confidentiels. Plus généralement, ces algorithmes sont considérés comme des « boîtes noires », et ce d'autant plus quand la technologie est dite « auto-apprenante ». En effet, comment contester une décision lorsque l'on ne sait pas sur quels fondements celle-ci a été prise ?

De plus, l'intelligence artificielle, combinée aux données massives, peut également générer des discriminations ou reproduire des inégalités sociales.

Le caractère biaisé des données utilisées et les discriminations que peuvent produire ces technologies ont ainsi bien été mis en évidence par des multiples études, notamment américaines. Par exemple, les systèmes de reconnaissance faciale sont moins précis pour distinguer les traits des personnes de sexe féminin et non-blanches parce que ces systèmes ont été entraînés en majorité avec des images d'hommes blancs¹⁰². Cela pourrait produire des différences de traitement préjudiciables, notamment si de telles technologies devaient être mobilisées par les forces de police. Les dangers des logiciels de police ou de justice prédictives ont également été mis en lumière aux Etats-Unis, du fait de la surreprésentation des personnes non-blanches et pauvres dans les données utilisées par les algorithmes.

L'ensemble des évolutions liées à l'émergence de l'intelligence artificielle et à l'utilisation d'algorithmes soulèvent de nombreuses questions juridiques, sociales et politiques. Les risques potentiels que cela peut créer en terme d'accès aux droits et de discrimination nécessitent une attention particulière du Défenseur des droits. Afin de prendre toute la mesure des conséquences juridiques de ces évolutions, le Défenseur des droits entend conduire dans les mois qui viennent des travaux permettant d'éclairer ce sujet.

¹⁰² BUOLAMWINI Joy, GEBRU Timnit. « Gender Shades : Intersectional accuracy disparities in commercial genderclassification ». Conference on Fairness, Accountability, and Transparency. Proceedings of Machine Learning Research, 2018, Vol. 81, pp.77-91.

Glossaire

AGDREF : Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France

AMF : Association des Maires de France

AMRF : Association des Maires Ruraux de France

ANTS : Agence nationale des titres sécurisés

API : programme informatique permettant la communication et l'échanges de données entre applications et systèmes hétérogènes, sans intervention humaine.

ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes

CAF : Caisse d'allocation familiales

CCAS : Centre communal d'action sociale

CDAD : Conseil Départemental de l'Accès aux droits

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CGLPL : Le Contrôleur général des lieux de privation de libertés

CIDPH : Convention internationale relative au droit des personnes handicapées

CIPAV : Caisse de retraite interprofessionnelle des professions libérales

COG : Convention d'objectifs et de gestion

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse

CNED : Centre national d'enseignement à distance

CNI : Carte Nationale d'identité

CNIL : Commission nationale de l'information et des libertés

COEPIA : Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative

DETR : Dotation de l'Etat pour les territoires ruraux.

DGFIP : Direction général des finances publiques

DINSIC : la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État

EPN : Espace public numérique

FAI : Fournisseur d'accès à internet

FALC : Facile à lire et à comprendre

FAS : Fédération des acteurs de la solidarité

INC : Institut national de la consommation

Institut CSA : Consumer Science & Analytics

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

MSA : Mutualité sociale agricole

MSaP : Maison de Services au Public

OIP : Observatoire international des prisons

PICS : programme d'investissement de compétences

PIMMS : Point Information médiation multi Services

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi

PPNG : Plan préfecture Nouvelle Génération

RGAA : Référentiel général d'accessibilité pour les administrations

RSA : Revenu de Solidarité Active

SI : Système d'information

UNAPEI : Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis

URSAFF : Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales

Liste des personnes auditionnées

Associations

L'Association des Maires de France (AMF)

M^{me} Geneviève CERF-CASAU, Cheffe du Service Administration et Gestion locales.

M^{me} Véronique PICARD, Conseillères techniques au sein du Service Administration et Gestion locales.

L'Association des Maires Ruraux de France (AMRF)

M. Dominique DHUMEAUX, vice-président de l'AMRF, Président de l'AMR72 et Maire de la commune de FERCE-SUR-SARTHE.

La CIMADE

M^{me} Lise FARON, responsable des questions Entrée, Séjour et Droits sociaux.

M^{me} Nicole CHASTANIER, bénévole au groupe local de La Cimade à Montpellier.

M^{me} Lisa CARAYON, bénévole à la Cimade Ile de France.

La Croix Rouge française

M^{me} Soisic RIVOALAN, chargée de mission inclusion bancaire et inclusion numérique.

M^{me} Camille VARIN, Chargée de mission Prison Justice.

Emmaüs Connect

M^{me} Charlotte BOUGENAU, directrice adjointe.

La Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)

M^{me} Katya BENMANSOUR, chargée de mission analyse juridique.

M. Fahad SAID, intervenant à l'ADPAEI à Marseille et médiateur numérique au sein d'un EPN « ADRIATIC ».

M^{me} Héloïse PARBEAU, salariée Fédération des pays de la Loire, chargée de mission formation, animation réseau et pratique de l'animation sociale.

La Fédération Nationale des Mandataires Judiciaires Indépendants (FNMIJ)

M. David MATILE, Premier Vice-Président.

L'observatoire International des Prisons (OIP)

M. François BES, coordinateur du pôle enquête et référent outre-mer.

M^{me} Marie CRETENOT, coordinatrice pôle recherche et plaidoyer au sein de l'Observatoire International des Prisons.

Le réseau national des Points d'Informations Multimédia et Multiservices (PIMMS)

M^{me} Isabelle LE DIBERDER, chargée de mission à l'Union nationale des PIMMS.

M^{me} Patricia PARIS, directrice du PIMMS d'Anthony.

M^{me} Emilie MOREIRA, directrice du PIMMS du Narbonnais.

Le Secours catholique

M^{me} Delphine BONJOUR, responsable des relations institutionnelles et des questions d'accès aux droits.

M. Didier KRAMINEUR, bénévole maraude.

L'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)

M^{me} Lauriane SOCHON, Chargée de Mission Protection Juridique des Majeurs.

L'union des tutelles de Rhône-Alpes

M. Paul ROUYRE, Délégué Général.

La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

M^{me} Isabelle PHEULPIN, Cheffe de la mission Stratégie Relations aux Publics, Direction Générale des Finances Publiques.

M. Jocelyn VIOLS, chargé de mission Stratégie Relations aux Publics.

M. Stéphane ALBISETTI, chargé de mission Stratégie Relations aux Publics.

M. Yannick GIRAULT, Directeur de Cap Numérique.

M. Patrice GARRIER, maitre d'ouvrage de Cap Numérique.

La Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

M^{me} Bénédicte ROUILLER, responsable Qualité des services en ligne.

M^{me} Christine BALIAN, cheffe du pôle service en ligne.

La Direction de la sécurité sociale (DSS) au sein du ministère des Solidarités et de la Santé

M. Laurent LENIERE, Adjoint à la sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale.

M^{me} Irina LASHCHUK, Chargée de mission sur les questions de dématérialisation et de simplification.

Administrations

Le Conseil Nationale Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH)

M. PINTO Da SILVA, animateur Commission Numérique.

Le Conseil Départemental d'Accès aux Droit de Gironde

M^{me} Séverine GONNOT, Directrice des services de greffe judiciaires, Secrétaire générale du CDAD.

La direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) au sein du ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse

M. Bruno CHIOCCHIA, Sous-directeur de la performance et du dialogue avec les académies.

M. Nicolas SOLIGNY, Chef du bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information.

Organismes sociaux

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M^{me} Cécile CHAUDIER, Directrice du département appui à la relation de service et aux métiers.

M^{me} Catherine DUCHEMIN, médiatrice.

Pôle emploi

M^{me} Karine MEININGER, directrice des services aux demandeurs d'emploi.

M^{me} Laurence SALTER, responsable du département actions territoriales.

La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

M^{me} Dounia EL GUASMI, sous-directrice marketing et relation client.

M. Richard VIEAU, responsable du département organisation, optimisation et méthodes de la CNAM.

M. François Meurisse, directeur de la conciliation.

M^{me} Annie LALOUM, sous-directrice à la direction de la conciliation.

M^{me} Sandrine LORNE, Directrice du Programme Portail assuré et GRC multicanal.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

M^{me} Nathalie DROULEZ, Médiatrice de l'assurance retraite.

M. Didier LAURENT, chargé de la coordination de la médiation.

M^{me} VERCELLI-ZAMBEAU, directrice de l'offre de service et du métier retraite.

M^{me} Carole GESLIN, responsable du département pilotage de l'offre de service.

La Sécurité sociale agricole (MSA)

M. Laurent COLIN, directeur général du réseau et directeur des systèmes d'information.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

M. Jean-Michel LAMIAUX, Responsable de pôle Expertise et Appui métier.

M. Macaire LAWIN, directeur adjoint de la direction des systèmes d'information.

La Caisse nationale du réseau des Urssaf (ACCOS)

M. Nicolas DELAFORGE, directeur de la direction de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités.

M^{me} Annie GHANIA, directrice adjointe de la direction de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités.

Défenseur des droits
TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07
Tél. : 09 69 39 00 00
www.defenseurdesdroits.fr



Toutes nos actualités :
www.defenseurdesdroits.fr

