



RAPPORT

Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

TABLE DES MATIÈRES

Éditorial	04		
Introduction	06		
I· INCLUSION NUMÉRIQUE ET QUALITÉ DES DÉMARCHES : DES AVANCÉES EN DEMI-TEINTE	10		
1· DES INVESTISSEMENTS ONT ÉTÉ RÉALISÉS POUR AMÉLIORER L'INCLUSION NUMÉRIQUE ET LA QUALITÉ DE SERVICE	10		
1·1 La poursuite de la couverture du territoire en accès à internet	11		
1·2 De nouveaux lieux et de nouveaux professionnels pour accompagner les usagers en difficulté	11		
1·3 Une attention renouvelée à la « qualité » des services numériques	13		
2· LA MISE EN ŒUVRE PRÉSENTE DES LIMITES NOTABLES	14		
2·1 Une couverture du réseau internet haut débit encore imparfaite	14		
2·2 Des processus de dématérialisation qui restent inadaptés	14		
2·3 Un suivi de la qualité de service qui passe à côté de ceux qui sont le plus en difficulté	17		
2·4 Une approche multicanale qui n'est pas conçue comme la norme	18		
2·5 Des dispositifs d'accueil physique des usagers qui ne couvrent pas tous les besoins	19		
2·6 Une offre d'inclusion numérique mal connue et peu lisible	21		
2·7 Des financements de court terme	22		
		3· LA CHARGE ET LA RESPONSABILITÉ DU BON FONCTIONNEMENT DE LA PROCÉDURE REPOSENT SUR L'USAGER	23
		4· À UNE EXCLUSION NUMÉRIQUE TOUJOURS IMPORTANTE, S'AJOUTENT DE NOUVELLES FORMES DE DIFFICULTÉS POUR LES USAGERS	26
		4·1 Des fractures numériques qui ne sont pas résorbées	26
		4·2 Les délégués du Défenseur des droits, aux côtés des victimes de la dématérialisation	27
		II· CERTAINES POPULATIONS SONT STRUCTURELLEMENT PÉNALISÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE	31
		1· LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP, ENCORE LARGEMENT EXCLUES DE L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE	31
		2· POUR LES PERSONNES DÉTENUES, UN ACCÈS TOUJOURS REFUSÉ	36
		3· POUR LES PLUS PRÉCAIRES, UN OBSTACLE NUMÉRIQUE SUR LE CHEMIN DES DROITS SOCIAUX	39
		4· LES PERSONNES ÂGÉES : VERS UNE « DÉPENDANCE NUMÉRIQUE » ?	42
		5· MAJEURS PROTÉGÉS : DES ACCÈS INADAPTÉS	44
		6· JEUNES : « ON NE NAIT PAS DIGITAL NATIVE, ON LE DEVIENT »	47

7· ÉCOLE ET NUMÉRIQUE, QUELLES CONSÉQUENCES POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE ? 49

8· POUR LES ÉTRANGERS, DES DYSFONCTIONNEMENTS SYSTÉMIQUES ET DE GRAVES ATTEINTES AUX DROITS 51

- 8·1 Des modules de prise de rendez-vous en ligne saturés 51
- 8·2 Des « démarches-simplifiées » loin de lever tous les obstacles 53
- 8·3 L'Administration numérique des étrangers (ANEF) : une plateforme développée à marche forcée 54

III· UNE AUTRE APPROCHE EST POSSIBLE 57

1· UNE ADMINISTRATION RESPONSABLE DE L'ACCÈS DE TOUS AU SERVICE PUBLIC 58

- 1·1 Laisser à chaque usager le choix de son mode de relation avec l'administration 58
- 1·2 Ne pas enfermer l'utilisateur dans une relation exclusivement numérique 59
- 1·3 Ne pas faire porter aux usagers la responsabilité des erreurs ou des dysfonctionnements des sites publics 60

2· UNE STRATÉGIE D'INCLUSION ET DE QUALITÉ NUMÉRIQUE DURABLE ET STRUCTURÉE 60

- 2·1 Améliorer la conception et le déploiement des sites publics 61
- 2·2 S'appuyer sur les données publiques pour faciliter l'accès aux droits 61
- 2·3 Garantir un accès effectif à internet suffisant pour mener des démarches administratives en ligne 64

- 2·4 Répondre au manque de lisibilité, de coordination et de notoriété des dispositifs d'accompagnement 64

- 2·5 Organiser un accompagnement qui ne se limite pas au numérique 65

- 2·6 Développer et systématiser « l'aller-vers » 66

- 2·7 Mettre en place un financement juste et stable 66

ANNEXES 68

1· TABLEAU DESUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PUBLIÉ EN 2019 68

2· NOUVELLES RECOMMANDATIONS 82

3· LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES 86

- Associations 86
- Administrations 87
- Organismes sociaux 88
- Société civile 88
- Syndicats 89

- Notes 90

ÉDITORIAL

En France, les services publics jouent un rôle essentiel : ils conditionnent l'accès aux droits, entretiennent le lien social et relient chacune et chacun à l'État. Ils sont tenus de garantir l'égalité des usagers, d'assurer une continuité d'action et de s'adapter aux besoins de ceux-ci.

Cela sonne donc comme une évidence, et chacun peut en faire l'expérience : avoir accès aux services publics est une condition indispensable de l'accès à de nombreux droits fondamentaux tels que le droit à la santé, au logement, à l'éducation, à la justice, à l'hébergement d'urgence, etc.

Pourtant, dans notre pays, chaque jour, des usagères et des usagers sont confrontés à l'impossibilité de faire aboutir une démarche administrative, se heurtent à une absence de réponse, peinent à contacter un interlocuteur ou trouvent porte close. Près d'un Français sur quatre exprime le sentiment de vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics.

Tous les ans, plus de 80 % des réclamations adressées au Défenseur des droits concernent les difficultés liées aux services publics. Dans les permanences de nos délégués territoriaux, arrivent des personnes épuisées, parfois désespérées, qui font part de leur soulagement à pouvoir, enfin, parler à quelqu'un en chair et en os.

Car la dématérialisation des services publics – qui comporte des bénéfices incontestables notamment pour celles et ceux qui sont à l'aise avec le numérique et sont dans des situations administratives simples – s'est souvent accompagnée de la fermeture de guichets de proximité et donc de la suppression de tout contact humain.

Il y a trois ans déjà, mon prédécesseur avait mis ce sujet sur le devant de la scène en publiant le rapport *Dématérialisation des services publics et inégalités d'accès aux droits*.

Depuis cette date, les pouvoirs publics semblent avoir pris conscience des risques que faisait courir à un grand nombre de nos concitoyens une dématérialisation engagée

à marche forcée. L'effort de résorption des fractures numériques s'est sensiblement renforcé.

Mais le flux ne se tarit pas. Au quotidien, les délégués et les juristes du Défenseur des droits continuent de résoudre des litiges toujours plus nombreux, qui sont la conséquence d'une numérisation inadaptée aux situations des usagers.

C'est pourquoi nous avons continué d'alerter régulièrement les autorités publiques des défaillances que nous constatons.

C'est pourquoi aussi il m'est apparu nécessaire d'établir un rapport de suivi sur les inégalités d'accès aux droits provoquées par des procédures numérisées à marche forcée. C'est l'objet de ce présent rapport qui fait état des évolutions, parfois des progrès, parfois des reculs, que nous avons observées ces dernières années et revient sur la façon dont les différentes préconisations émises dans le rapport de 2019 ont été – ou non – suivies d'effet.

Comme dans le rapport précédent, nous avons souhaité souligner les difficultés spécifiques que rencontrent certains publics. Les majeurs protégés et les personnes détenues n'ont pas vu leur situation s'améliorer. Les personnes étrangères sont encore plus massivement empêchées d'accomplir des démarches qui sont absolument nécessaires à leur vie quotidienne et au respect de leurs droits fondamentaux. Rencontrent aussi des difficultés importantes les personnes âgées – encore souvent éloignées du numérique – les jeunes – moins à l'aise qu'on ne le croit avec l'administration dématérialisée – et les personnes handicapées – qui n'ont toujours pas affaire à des services publics accessibles. Enfin, les démarches numériques apparaissent comme un obstacle parfois insurmontable pour les personnes en situation de précarité sociale, alors même que ce sont celles pour lesquelles l'accès aux droits sociaux et aux services publics revêt un caractère vital.

Mais ces publics ne sont pas les seuls à rencontrer des difficultés. En définitive, les effets de la dématérialisation nous concernent toutes et tous. Parce que chacun d'entre nous peut, un jour, rencontrer un blocage incompréhensible face à un formulaire en ligne, ne pas parvenir à joindre un agent, échouer à dénouer un problème, faute de dialogue. Mais surtout parce que la dématérialisation, telle qu'elle a été conduite jusqu'à présent, s'accompagne d'un report systémique sur l'utilisateur de tâches et de coûts qui incombaient auparavant à l'administration.

Portant atteinte au principe d'égal accès au service public, cette situation met également en danger notre cohésion sociale, notre sentiment d'appartenance commun, et fait courir le risque d'un affaiblissement de la participation démocratique, dans toutes ses dimensions.

Ce n'est pas une fatalité. Le développement d'un accès numérique aux démarches administratives constitue un progrès s'il s'accompagne de garanties essentielles pour l'ensemble des usagers, notamment le maintien systématique d'un accès alternatif et la possibilité d'un accompagnement suffisamment proche, compétent et disponible. Le développement de l'inclusion numérique, l'attention à la qualité des démarches en ligne et la réouverture de lieux d'accueil du public constituent incontestablement des éléments encourageants. Ils ne sauraient cependant tenir lieu de garantie d'accès de toutes et tous à l'ensemble des services publics.

En réaffirmant les principes du service public – continuité, égalité, adaptabilité –, il existe bel et bien un chemin pour faire du numérique un atout pour notre pays. Je forme le vœu que ce rapport puisse y contribuer.

CLAIRE HÉDON
Défenseuse des droits



INTRODUCTION

L'accélération de la transformation numérique de l'administration, notamment sous l'impulsion de la mise en œuvre du plan action publique 2022, avec l'objectif de passer à la dématérialisation totale des 250 démarches « clés » pour les Français, est porteuse d'une évolution profonde de la relation à l'utilisateur. Ses risques avaient été soulignés en 2019 dans un premier rapport du Défenseur des droits intitulé *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.

Le Défenseur des droits y rappelait que, dans un contexte global de restriction de l'accès physique aux services publics de proximité, la dématérialisation pouvait constituer un levier d'amélioration de l'accès de toutes et tous à leurs droits.

En s'appuyant sur les nombreuses saisines portées à son attention, le Défenseur des droits observait cependant comment, en imposant la contrainte technologique du numérique à celles et ceux qui ne sont pas rompus au maniement de l'outil informatique, qui n'ont pas accès à un équipement adéquat, qui ne disposent pas d'un accès au haut débit, qui ne peuvent maîtriser seuls la complexité des procédures ou du langage administratif, la numérisation de l'administration pouvait contribuer à éloigner de nombreux usagers de leurs droits.

L'institution constatait également que, face à ces difficultés nouvelles, étaient encore plus pénalisées les personnes en situation de handicap, les majeurs protégés, ou les personnes détenues. À titre d'exemple, en 2019, seuls 5 % des sites internet publics se trouvaient accessibles aux personnes en situation de handicap.

Le Défenseur des droits avait donc alerté sur les effets sur notre société, sa cohésion sociale et l'accès aux droits d'une dématérialisation à marche forcée, faisant fi des relations humaines, et surtout de la réalité vécue par les usagers.

Afin que la dématérialisation ne soit pas subie, notamment par les plus démunis, et ne constitue pas un nouveau frein dans l'accès aux droits, le Défenseur des droits avait adressé aux pouvoirs publics 35 préconisations. La plus importante pour éviter une dégradation de la situation des usagers était la conservation de modalités d'accès multiples aux services publics¹, l'utilisateur devant pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration. Dans cette perspective, il recommandait également l'instauration d'un service public de proximité réunissant un représentant de chaque organisme social, des impôts, de Pôle emploi, afin d'assurer un accueil multicanal et physique de la population.

Trois ans après ce rapport, la Défenseure des droits a souhaité réaliser un travail de suivi des effets de la dématérialisation des procédures administratives. Cette volonté traduit l'importance que l'institution attache à l'effectivité de son action. Mais elle répond avant tout à un constat : alors même que les autorités publiques semblent avoir été sensibles aux constats et aux recommandations de l'institution, le nombre d'alertes et de réclamations liées à la dématérialisation ne fléchit pas, voire augmente. Les délégués territoriaux témoignent de réclameurs de plus en plus nombreux, mais aussi de plus en plus désespérés, parfois même révoltés, par le sort que les administrations leur infligent. Nombreux sont ceux qui ne comprennent ni ce que l'administration leur demande, ni comment le lui fournir.

Pourtant, depuis 2019, beaucoup de choses ont changé. La pandémie, et les mesures prises par les pouvoirs publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ont montré à quel point les relations numériques sont devenues essentielles à la vie sociale, économique, culturelle, intellectuelle et politique du pays.

L'équipement en outils numériques et les usages digitaux ont connu une progression importante. Les personnes sont plus équipées en smartphones (84 %, soit 7 points en plus depuis 2020²) et en tablettes (56 %, soit 14 points en plus³). Le multi-équipements en terminaux d'accès à internet concerne aujourd'hui 73 % des Français. Le nombre d'internautes a également augmenté, 85 % des foyers étant désormais équipés d'internet à domicile.

La culture de l'omnicanal, bien qu'encore trop ponctuellement mise en œuvre, semble progressivement s'inscrire dans le champ de la relation avec les usagers. Elle fait par exemple partie des orientations de la convention d'objectifs 2018-2022 pour les branches Famille, Vieillesse et Maladie, de la Sécurité sociale, ou de celles de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2019-2022. La création des Maisons France services devenues depuis lors « espaces France services » répond, au moins sur le papier, à la nécessité de créer un service public de proximité donnant accès à plusieurs services publics *via* un accompagnement généraliste des usagers. La Défenseure des droits n'ignore pas non plus le coup d'accélérateur sans précédent qui a été donné par l'État en faveur des personnes en situation de vulnérabilité numérique, avec un plan d'inclusion numérique de large ampleur⁴ visant d'une part le déploiement des infrastructures (très haut débit, fibre, augmentation du taux de raccordement et de connectivité), d'autre part, la détection et l'accompagnement des usagers en difficulté avec les usages du numérique (conseillers numériques, espaces France services, Pass numérique, dispositif Aidants Connect, etc.).

Mais malgré cela, les travaux récents sur les phénomènes d'exclusion numérique estiment, aujourd'hui comme en 2019, à 13 millions le nombre de personnes en difficulté avec le numérique dans notre pays. Les laissés pour compte de la dématérialisation sont toujours aussi nombreux. Les réclamations traitées par l'institution sont elles aussi toujours plus nombreuses.

Pour éclairer la situation, et cet apparent paradoxe, la Défenseure des droits a auditionné des associations qui aident des usagers, des élus locaux, des administrations qui mettent en œuvre les politiques de dématérialisation ou d'inclusion, des personnes concernées, notamment des personnes en situation de précarité numérique et des jeunes. Une enquête a aussi été réalisée auprès des 530 délégués du Défenseur des droits pour les interroger sur les incidences, de leur point de vue, de la dématérialisation sur la relation des usagers aux démarches administratives et sur l'évolution des saisines et des demandes d'intervention. Ont été également mobilisés l'analyse des nombreuses saisines mettant en cause les processus de dématérialisation qu'elle continue de recevoir, ainsi que les travaux de recherche existants sur ce sujet.

La Défenseure des droits est favorable au développement du numérique dans les relations entre l'administration et les usagers s'il facilite l'accès aux droits de toutes et tous. Car les relations entre l'administration et les usagers ne sont pas de même nature que celles entre un client et une entreprise : les usagers n'ont pas la liberté de recourir au service public, ils y sont contraints, soit par des textes, soit parce que leurs ressources et leur équilibre de vie dépendent des prestations du service public. Ils n'ont pas d'alternative, sauf le renoncement et le non recours. C'est ce qui fonde, en face de ces droits, les grands principes du service public – égalité, continuité et adaptabilité – qui s'imposent comme autant d'impératifs incombant aux administrations.

Trois ans après son premier rapport, et malgré les politiques publiques engagées, les inquiétudes du Défenseur des droits se sont en grande partie concrétisées.

La qualité des sites et des procédures dématérialisées, qui va de la prise en compte de toutes les situations des usagers à l'utilisation d'une ergonomie adaptée et d'une terminologie compréhensible par tout un chacun, désormais seul derrière son écran, souffre toujours de lacunes considérables. Des millions d'usagers n'ont tout simplement pas accès aux procédures dématérialisées, par défaut de couverture internet d'un débit

suffisant, malgré les progrès sur ce plan, par défaut d'équipement ou de connexion, par manque d'aisance avec les outils informatiques, par manque de compréhension de ce qui est attendu d'eux par la machine. Certaines personnes qui, auparavant, étaient en mesure de réaliser leurs démarches seules ne le sont plus. Si les plus éloignés du numérique en souffrent le plus, tout le monde peut être ponctuellement concerné. Se retrouver en difficulté pour mener une procédure administrative dématérialisée à son terme est une expérience devenue banale, pour obtenir des documents administratifs, une simple carte grise par exemple, des prestations sociales de toute nature, mobiliser des dispositifs fiscaux comme « ma Prim'réno »¹, pour respecter les obligations posées par tel ou tel dispositif, comme par exemple l'indemnisation du chômage.

Comme en 2019, certaines populations spécifiques restent structurellement pénalisées par le développement de l'administration numérique. C'est le cas des personnes en situation de handicap, pour qui l'accessibilité de trop nombreux sites publics se fait encore attendre. Le même constat prévaut pour les personnes détenues, alors qu'elles sont, comme toutes et tous, confrontées à la nécessité de réaliser des démarches administratives, pour les personnes en situation de précarité, pour les personnes âgées ou pour les majeurs protégés.

La politique d'inclusion numérique menée depuis 2018 ne permet pas aujourd'hui de répondre à ces enjeux, parce qu'elle est encore trop récente sans doute, mais aussi parce qu'elle présente des faiblesses.

La transformation numérique de l'administration, telle qu'elle est menée aujourd'hui, et la politique d'inclusion numérique qui l'accompagne, impliquent une transformation du rôle de l'utilisateur dans la production même du service public : il en devient le coproducteur malgré lui. C'est à lui qu'il revient de s'équiper, de s'informer, le cas échéant de se former et, partant, d'être en capacité d'effectuer ses démarches en ligne, tout en répondant aux « canons » fixés par l'administration : comprendre les enjeux

de la démarche, le langage administratif, ne pas commettre d'erreur au risque de se retrouver en situation de non accès à ses droits. Sur les épaules de l'utilisateur ou de ses « aidants » reposent désormais la charge et la responsabilité du bon fonctionnement de la procédure. On demande en réalité aux utilisateurs de faire plus pour que l'administration fasse moins et économise des ressources.

Outre les problèmes de principe que pose cet insidieux glissement, tous les utilisateurs ne sont pas, et ne seront pas avant longtemps, en mesure de faire plus. Cette externalisation des tâches administratives dresse pour beaucoup une barrière supplémentaire, parfois infranchissable, pour accéder à leurs droits. Elle est également coûteuse, même si ce coût n'est jamais évalué, pour les aidants, familiaux, amicaux, associatifs, travailleurs sociaux, agents des services publics, collectivités territoriales, qui font avec ou pour les utilisateurs en difficulté ces démarches en ligne. Elle coûte enfin en renoncement de certains aux droits dont ils devraient bénéficier et en sentiment d'abandon ressenti par une partie de la population.

Les dispositifs d'inclusion et d'aide aux utilisateurs sont, dans cette perspective, essentiels, notamment pour les personnes les plus en difficulté. Mais à eux seuls ces dispositifs ne peuvent, sauf à croire qu'en quelques mois ou années l'ensemble des utilisateurs sera autonome et connecté, « transformer » les utilisateurs en utilisateurs utiles pour l'administration. Or, la dématérialisation des procédures est déjà largement une réalité et tout indique que de plus en plus de procédures sont appelées à être dématérialisées.

Dès lors, et malgré des progrès et une volonté politique d'améliorer les choses, la Défenseure des droits ne peut que réaffirmer ce qui était écrit dans le rapport de 2019 : la dématérialisation ne sera pas un levier d'amélioration de l'accès de toutes et de tous aux droits si « *l'ambition collective 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 ».

La Défenseure des droits propose dans ce rapport des pistes pour contribuer à ce que la dématérialisation se fasse au bénéfice de tous les usagers, et non au détriment d'une partie d'entre eux.

Il faut bien sûr renforcer l'efficacité de la politique d'inclusion numérique, l'inscrire dans le temps, lui donner moyens et visibilité, améliorer la qualité des procédures dématérialisées. De nombreuses mesures sont proposées dans cette direction, en particulier pour les populations actuellement les plus pénalisées par la dématérialisation.

Mais il est surtout proposé de renverser la perspective, et d'offrir aux usagers la possibilité de choisir réellement leurs modes d'interaction avec les administrations afin que le service public s'adapte aux besoins et aux réalités des usagers et non l'inverse. Il s'agit là de revenir aux fondements du service public et de revitaliser ses grands principes que sont la continuité, l'égalité et l'adaptabilité.

La dématérialisation des procédures administratives s'inscrirait ainsi comme une offre supplémentaire et non substitutive au guichet, au courrier papier ou au téléphone. Ce serait d'ailleurs la marque d'une confiance réelle dans les gains qu'elle peut apporter pour améliorer l'accès de tous et de toutes aux droits. Elle permettrait de penser l'organisation du service public non pas à partir des attentes et des priorités des administrations, mais à partir de la situation réelle des gens, qui doit être reconnue et prise en compte, dans toute sa complexité.

La transformation numérique des administrations n'est soutenable que si elle est incluse dans une ambition bien plus large et bien plus exigeante, celle d'une administration parfaitement accessible à tous et à toutes et investie de la responsabilité que chacun et chacune ait accès à ses droits.

PARTIE I

INCLUSION NUMÉRIQUE ET QUALITÉ DES DÉMARCHES : DES AVANCÉES EN DEMI-TEINTE

En 2019, le Défenseur des droits alertait l'État et les responsables publics sur les deux impératifs suivants : tout d'abord, déployer une politique ambitieuse, cohérente et de long terme, pour accompagner les usagers en difficulté face à la transformation numérique des démarches administratives ; ensuite, résoudre les multiples problèmes techniques et résorber les défauts de conception qui constituaient autant d'obstacles à l'accès de toutes et tous aux procédures dématérialisées.

Jadis passés au second plan derrière des objectifs chiffrés de numérisation rapide de l'administration, ces enjeux ont davantage été pris en compte dans les discours des autorités publiques en la matière. Cela s'est traduit concrètement, ces dernières années, par la mise en place de nombreux dispositifs visant, pour les uns, à renforcer la maîtrise du numérique dans la population et, pour les autres, à améliorer l'accessibilité et la simplicité des démarches les plus fréquemment réalisées sur internet.

Malgré cette prise de conscience, et des avancées évidentes, ces initiatives ne semblent pas de nature à effacer toutes les difficultés. En outre, les outils de suivi de la « qualité » des démarches en ligne n'ont pas encore permis d'assurer le bon fonctionnement de tous les sites et des applications publiques. Enfin, et plus profondément, la logique d'ensemble de ces réponses revient à faire, encore aujourd'hui,

peser sur l'utilisateur la charge de « s'adapter » à la transformation numérique des services publics.

1· DES INVESTISSEMENTS ONT ÉTÉ RÉALISÉS POUR AMÉLIORER L'INCLUSION NUMÉRIQUE ET LA QUALITÉ DE SERVICE

La possibilité d'être un acteur autonome de sa vie administrative en ligne suppose que soient réunies plusieurs conditions cumulatives : le fait de disposer (ou au moins d'avoir accès) à un équipement informatique fonctionnel (ordinateur, imprimante, scanner), le fait de disposer d'une connexion suffisante pour interagir avec les sites publics et communiquer des pièces jointes, le fait de maîtriser le fonctionnement des principaux logiciels de navigation et de communication sur le web, enfin, la capacité de comprendre ce qui est attendu de l'utilisateur dans le cadre des démarches administratives.

Au cours des dernières années, l'État a mis en place de nombreux dispositifs destinés à accompagner les usagers en difficulté et à mesurer et améliorer la qualité des services numériques. Il a également investi pour élargir les possibilités d'accès réel à un internet de qualité suffisante pour réaliser ses démarches en ligne.

1-1- LA POURSUITE DE LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN ACCÈS À INTERNET

Par rapport aux constats dressés dans le rapport précédent, qui mettait l'accent sur les difficultés pour les usagers résidant dans des « zones blanches », des améliorations sont perceptibles en ce qui concerne la couverture du réseau et la connexion à internet, avec le déploiement du très haut débit et de la fibre, et une augmentation du taux de raccordement et de connectivité.

Sur la couverture mobile, l'accord conclu entre l'État et les opérateurs de télécommunications, dit « New Deal mobile »⁵, a permis d'améliorer sensiblement la couverture numérique du territoire : elle est passée, en intégrant les outre-mer, de 72,7 % en 2017 à 85,4 % en 2021, soit une progression de près de 13 points en seulement quatre ans. Sur les 2997 sites d'implantation de nouveaux pylônes notifiés par l'État aux opérateurs, 762 sont en service. 97 % de la surface du territoire métropolitain est couverte par au moins un opérateur mobile en 4G.

L'accès au très haut débit fixe a également été amélioré, malgré les retards liés à la crise sanitaire : au 30 juin 2021, 27 millions de locaux étaient éligibles à la fibre, pour un objectif de 32 millions en 2022⁶. En 2022, 87 % des foyers devraient être éligibles à la fibre et 100 % en 2025.

En matière d'abonnements, au troisième trimestre 2021, ce sont 13,4 millions⁷ (+ 4,1 millions en un an) de personnes qui seraient abonnées à la fibre. Cela représente 76 % des abonnés au très haut-débit (+9 % en un an) et 46 % des foyers éligibles à la fibre, selon l'Observatoire des marchés des communications électroniques en France de l'Arcep, le régulateur des télécoms.

Enfin, le nombre d'internautes a globalement augmenté depuis 2019 dans toutes les catégories de la population, avec un fort rattrapage pour certaines catégories (entre 2019 et 2021, +12 points d'internautes chez les sexagénaires, +11 points pour les non-diplômés, +8 points pour les bas revenus⁸).

1-2- DE NOUVEAUX LIEUX ET DE NOUVEAUX PROFESSIONNELS POUR ACCOMPAGNER LES USAGERS EN DIFFICULTÉ

En parallèle, l'effort d'accompagnement des usagers s'est traduit notamment par la transformation des Maisons des services au public (MSaP) en espaces France services. La création de ce label permet de répondre à l'une des recommandations du précédent rapport du Défenseur des droits, qui préconisait la création d'un service public de proximité réunissant un représentant de plusieurs services publics pour réaliser un accompagnement généraliste des usagers.

Les espaces France services, le plus souvent sous forme de « maisons », parfois de bus itinérants, s'inscrivent dans une logique de rétablissement de la présence de guichets et d'accueils physiques des usagers, à rebours de l'idée selon laquelle la relation de service public pourrait être intégralement dématérialisée. Ils ont pour objectif premier de permettre d'effectuer directement sur place un certain nombre de démarches simples, en lien avec les services partenaires (ministères de l'Intérieur, de la Justice et des Finances publiques, organismes des différentes branches de la protection sociale, Pôle Emploi et La Poste) et de résoudre immédiatement, si possible, les difficultés que leur soumettent les usagers. Cela suppose que les agents chargés de l'accueil des usagers puissent les aider concrètement dans leurs démarches, en constituant ainsi un point d'entrée pouvant se substituer à la démarche numérique en autonomie.

FOCUS

L'INCLUSION NUMÉRIQUE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

C'est un processus qui vise à rendre le numérique accessible à chaque individu et à lui transmettre les compétences numériques qui seront un levier de son inclusion sociale et économique. Ce processus comprend la mise en place d'un ensemble de politiques qui ont pour but de mener à la création d'une société de l'information « inclusive », qui puisse bénéficier à toutes et à tous sans exclure quiconque des modalités d'exercice de sa citoyenneté.

En 2005, la Commission Européenne a proposé une définition de l'inclusion numérique : « l'e-inclusion n'est rien d'autre que l'inclusion sociale et économique dans une société de la connaissance ». De là, elle en tire deux principaux enjeux : « la participation effective des individus dans toutes les dimensions d'une société de la connaissance (...), [et] la manière dont les technologies de l'information et de la communication contribuent à développer la participation de tous à la société ».

Dans le cadre du plan France relance⁹, 908 millions d'euros ont été prévus pour accélérer la transformation numérique, dont 250 millions dédiés à l'inclusion numérique¹⁰.

Ce plan a permis la mise en place de dispositifs comme les conseillers numériques France services¹¹ qui ont vocation à sensibiliser les usagers aux enjeux du numérique et à les accompagner dans leurs démarches administratives en ligne. Après avoir reçu près de quatre mois de formation, ces derniers interviendront non seulement en mairie, dans les bibliothèques, les maisons France services, les maisons de retraite et Ehpad, les centres d'action sociale, les associations de proximité, mais aussi tiendront des permanences itinérantes notamment en zones rurales.

L'outil Aidants Connect s'inscrit dans cette même logique. Porté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, Aidants Connect permettra, à l'issue de son déploiement¹², à des aidants professionnels habilités, via un dispositif d'identification France Connect, de réaliser des démarches administratives en ligne de manière légale et sécurisée pour le compte de personnes en difficulté avec les outils numériques.

L'accompagnement des usagers s'est également traduit par la volonté de leur donner les capacités d'être autonomes dans leurs activités numériques – pour les démarches administratives mais aussi, plus largement, pour l'ensemble des interactions qui passent aujourd'hui fréquemment par le numérique (recherche d'emploi, interactions avec des services privés, etc.).

Créé à titre expérimental en 2018 dans le cadre du plan national pour un numérique inclusif avant d'être déployé à partir de 2019 sur le terrain, le Pass numérique se veut un dispositif structurant en la matière¹³. Sur le modèle du ticket-restaurant, le *Pass numérique* correspond à un carnet de chèques d'une valeur unitaire de 10 euros, qui permet à ses bénéficiaires de s'inscrire gratuitement à des ateliers d'accompagnement et/ou à une formation au numérique dans des lieux préalablement qualifiés « APTIC » (fablabs, espaces publics numériques, tiers lieux, espaces de coworking, espaces France services, infolabs, médiathèques...). La distribution ciblée par les prescripteurs (collectivités, CCAS, établissements publics, entreprises) a permis le rapprochement de publics vulnérables des lieux qualifiés avec pour objectif de valoriser les compétences acquises et de ne pas se focaliser sur les carences.

Enfin, dans l'ensemble des démarches destinées à améliorer l'accompagnement des usagers, les pouvoirs publics promeuvent « l'aller-vers ».

FOCUS

« ALLER-VERS » : AU-DELÀ DE LA RÉPONSE À LA DEMANDE

Le politiste Philippe Warin, spécialiste des questions de non-recours, qui a piloté un groupe de travail sur le thème de « l'aller-vers » dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, définit cette approche de la façon suivante : « *L'aller-vers est à entendre comme une démarche qui se situe au-delà de toute intervention sociale, qu'elle soit d'accueil, de diagnostic, de prescription, d'accompagnement. Cette démarche rompt avec l'idée que l'intervention sociale ferait systématiquement suite à une demande exprimée. Elle permet d'intégrer dans les pratiques les situations de non-demande de certains publics (pas seulement des personnes vulnérables) et engage les acteurs à se situer dans une pratique pro-active, pour entrer en relation avec ces publics.* »

« L'aller-vers » est conçu et défendu comme une démarche permettant de lutter contre le non recours d'une frange de la population qui, bien qu'ayant des droits, ne les demande pas, notamment (mais pas seulement) parce qu'elles sont en difficulté avec le numérique.

Certains usagers en situation de vulnérabilité numérique témoignent de la peur de se rendre dans des lieux institutionnels afin de bénéficier d'un accompagnement (mairie, CCAS, Caf, département, etc.). D'autres, en particulier ceux qui étaient autonomes avant le développement des procédures dématérialisées, ne souhaitent pas ou n'ont pas le réflexe de se rendre dans des lieux où ils pourraient être accompagnés. D'autres, enfin, n'ont pas d'accès facile aux services d'accompagnement ou aux services publics.

Le développement des bus France services est un exemple d'initiative « d'aller-vers ».

La Défenseure des droits salue l'annonce de l'extension de ce dispositif lors du 3^e Comité interministériel aux ruralités du 24 septembre 2021.

Autre exemple, à Brest, plus d'une centaine de PAPI (points d'accès public à internet) ont été installés au plus près des habitants dans les lieux ordinaires qu'ils fréquentent et accompagnés par les acteurs du service public et de la vie locale : bibliothèques, mairies de quartier, équipements socioculturels, associations, etc. Un PAPI a même été implanté dans les bains-douches publics pour permettre aux personnes sans domicile fixe d'avoir accès aux outils et à l'accompagnement au numérique.

1.3· UNE ATTENTION RENOUVELÉE À LA « QUALITÉ » DES SERVICES NUMÉRIQUES

À côté des leviers mobilisés pour l'inclusion numérique, une démarche globale d'amélioration de la qualité du service numérique a été annoncée dès le 13 octobre 2017, dans le cadre du lancement du plan Action publique 2022, dont l'un des objectifs était la promotion du passage « *d'une culture du contrôle à une culture de la confiance (...) en travaillant à la simplification et la numérisation des procédures administratives* »¹⁴.

La nouvelle direction interministérielle du numérique (DINUM)¹⁵, créée en 2019, notamment pour contribuer au développement d'un pilotage plus efficace des dispositifs de dématérialisation et à la promotion d'un « design » plus inclusif, se positionne en acteur de l'amélioration de la qualité de l'ensemble des services publics numériques. Elle y contribue au travers de « l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne »¹⁶, qui permet de suivre, selon différents indicateurs (de simplicité, d'accessibilité, de satisfaction...) l'évolution des 250 procédures administratives les plus souvent accomplies sur internet.

Outre ce changement d'organisation, plusieurs outils innovants visent à recueillir l'avis des usagers afin de le prendre en compte dans la conception ou l'évolution des sites publics : le programme « ServicesPublics+ »¹⁷, conçu pour identifier les difficultés rencontrées par les usagers dans la réalisation de leurs démarches, l'ouverture des sites « vo.usagers.gouv.fr »¹⁸ et « [Oops.gouv.fr](https://oops.gouv.fr) »¹⁹, l'intégration du bouton « je donne mon avis » à la fin d'une démarche administrative pour recueillir l'expérience usager, la création de la plateforme téléphonique « Solidarité Numérique »²⁰ qui vise notamment à apporter des réponses quotidiennes aux problématiques numériques des citoyens, celle de la plateforme Pix²¹, ou le déploiement de Hubs territoriaux qui ont vocation à structurer les acteurs de la médiation numérique à l'échelle interdépartementale...

Ces efforts et ces investissements publics traduisent une prise de conscience assez récente de la nécessité d'accompagner les transformations que le numérique entraîne dans la société, en particulier dans la relation de service public, et ils doivent à ce titre être globalement salués. Pour autant, ils ne suffisent à l'évidence ni à combler l'ensemble des « fractures » liées au numérique, ni à assurer l'égal accès de toutes et tous aux services publics, avec ou sans le numérique.

2· LA MISE EN ŒUVRE PRÉSENTE DES LIMITES NOTABLES

La stratégie adoptée par l'État à partir de 2018²² afin de faciliter l'accès aux démarches en ligne repose sur une accélération du déploiement des infrastructures et sur une logique de détection et d'accompagnement des usagers en difficulté. S'ajoute à ces orientations la volonté d'améliorer la qualité des processus de dématérialisation et du parcours des usagers. Sur ces différents volets, la Défenseure des droits constate que les difficultés persistent.

2-1· UNE COUVERTURE DU RÉSEAU INTERNET HAUT DÉBIT ENCORE IMPARFAITE

On l'a vu, sur le déploiement des infrastructures, les progrès faits depuis 2019 sont importants. Toutefois, les objectifs initiaux ne sont pas atteints et, malgré le volontarisme de l'État, ne le seront pas immédiatement. Un nombre encore important d'usagers n'ont pas d'accès à une connexion internet de qualité suffisante pour faire leurs démarches. Des disparités persistent entre territoires. Concernant la fibre, le baromètre des résultats de l'action publique publié en janvier 2021 révèle qu'une fracture demeure entre les zones urbaines et périurbaines (taux de couverture proche de 80 %), d'une part, et les zones rurales et de montagne (taux proche de 30 %).

Les associations auditionnées ont également signalé la persistance des difficultés pour les personnes en situation de précarité et les structures qui les accompagnent situées dans certaines zones rurales et en Outre-Mer. Ces territoires sont toujours pénalisés par un réseau internet insuffisant. Les acteurs, publics ou associatifs, qui pratiquent « l'aller-vers » doivent ainsi souvent se munir de clés 4G souscrites à leurs frais auprès des différents opérateurs pour pouvoir intervenir. Les défauts de couverture du réseau internet à haut débit ont des conséquences sur l'accès des usagers à leurs droits. Un acteur associatif consulté dans le cadre de l'élaboration de ce rapport indique par exemple que, dans le cadre de l'expérimentation de la dématérialisation

des convocations et des décisions du directeur de l'OFPPA, certaines structures en Bretagne accueillant des demandeurs d'asile avaient une couverture réseau insuffisante pour que ces derniers puissent réaliser leurs démarches en ligne.

Plus fréquemment concernés, en raison des défauts de connexion en zone rurale, plusieurs agriculteurs ont saisi le Défenseur des droits au cours des dernières années, au sujet des difficultés qu'ils rencontraient dans leurs démarches visant à obtenir le versement d'aides auxquelles ils sont éligibles.

Face à des démarches exclusivement dématérialisées, sans possibilité d'alternative par courrier, ces usagers se trouvent démunis et plusieurs d'entre eux ont ainsi été privés d'accès à un service public et n'ont pas pu faire valoir leurs droits.

2-2· DES PROCESSUS DE DÉMATÉRIALISATION QUI RESTENT INADAPTÉS

En ce qui concerne la fiabilité des processus de dématérialisation menés par les administrations, certaines difficultés signalées en 2019 se vérifient toujours. En particulier, les dossiers traités par la Défenseure des droits montrent une nouvelle fois que certaines démarches numériques ne prennent pas en compte l'ensemble des situations prévues par les textes.

Dans de tels cas, le numérique n'offre qu'un accès dégradé et rétréci aux droits des usagers.

C'est ce que l'on observe avec certains simulateurs de droits, pourtant censés refléter de façon exhaustive la règle de droit et permettre aux personnes d'accéder aux prestations auxquelles elles sont éligibles. La Défenseure des droits a, par exemple, été saisie d'une réclamation mettant en avant les lacunes que présentent certains simulateurs de retraite.

TROMPÉ PAR LE SIMULATEUR DE RETRAITE

M. XX, fonctionnaire en activité, est affecté au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). L'intéressé, né en 1960, parent d'un enfant handicapé, a demandé à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) une estimation de sa future pension de retraite, souhaitant bénéficier d'un départ à la retraite à l'âge de 65 ans, date à laquelle il devrait être en mesure de justifier d'une durée d'assurance de 163 trimestres.

Pour les agents nés en 1960, 167 trimestres cotisés sont nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein. L'estimation communiquée au réclamant, qui simulait donc une pension à taux incomplet, s'est cependant avérée inexacte, puisqu'elle ne tient pas compte des dispositions de l'article D. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), prévoyant une annulation de la décote à 65 ans pour les agents bénéficiant d'au moins un trimestre au titre de la majoration de durée d'assurance liée à la prise en charge d'un enfant handicapé. En application de ces règles, M. XX pourra, sous réserve de changements ultérieurs dans sa situation, bénéficier d'une pension à taux plein dès 65 ans. Cette règle n'étant pas intégrée aux paramètres pris en compte par le logiciel de calcul de la CNRACL, cet agent s'est vu communiquer des informations erronées par son employeur, qui ne sont pas sans conséquences sur les conditions dans lesquelles il est en mesure de faire valoir ses droits à la retraite.

De même, la Défenseure des droits a été saisie à plusieurs reprises des difficultés rencontrées par les personnes ayant une double filiation paternelle ou maternelle, qui étaient dans l'impossibilité de renseigner leur état civil, le formulaire de pré-demande de CNI/Passeport ne permettant que de renseigner une case « mère » et une case « père ». Le Défenseur des droits a demandé à l'ANTS, avec succès, de modifier le formulaire en prévoyant la possibilité d'indiquer deux pères ou deux mères.

FILIATION : LE FORMULAIRE N'ÉTAIT PAS À JOUR

Une association a été saisie par plusieurs familles homoparentales rencontrant des difficultés pour renseigner la double filiation maternelle ou paternelle de leurs enfants à l'occasion de demandes de titres d'identité français sur le site de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Le formulaire de pré-demande d'un titre d'identité français à remplir sur le site de l'ANTS exige que soient renseignées à l'étape 3 les informations relatives à l'état civil concernant la mère et le père, sans laisser la possibilité de renseigner l'identité de deux parents de même sexe. Saisie par cette association, la Défenseure des droits a sollicité auprès de l'ANTS la modification du formulaire en rappelant que la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexes, a également ouvert aux personnes de même sexe mariées la voie de l'adoption. Désormais, un enfant peut donc avoir une double filiation maternelle ou une double filiation paternelle légalement établie. La directrice des services aux usagers et de la qualité de l'ANTS a répondu que la proposition tendant à permettre à l'usager de choisir pour chacune des identités mentionnées au titre de la filiation, le terme « père » ou « mère », avait été acceptée. Suite à l'intervention de la Défenseure des droits, le formulaire a été modifié pour qu'un usager puisse indiquer soit l'existence d'un père et d'une mère, soit de deux mères, soit de deux pères, et des travaux vont être engagés afin de mettre à jour les formulaires utilisés pour déposer les demandes de titres.²³

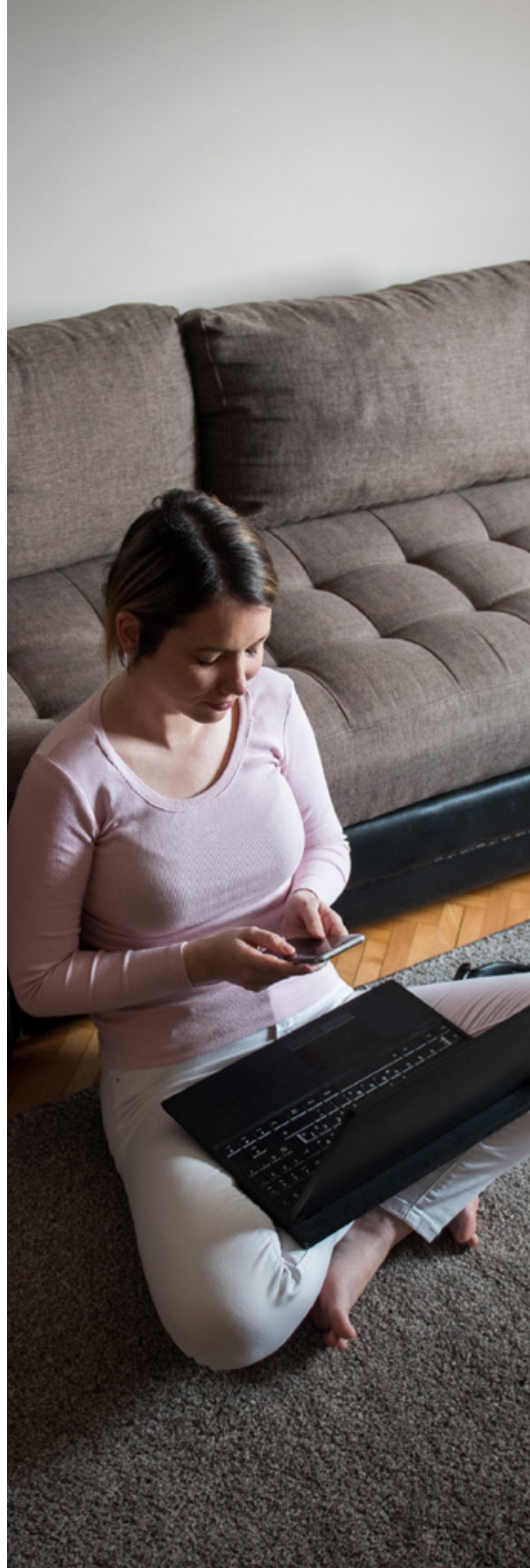
La Défenseure des droits a également été saisie de l'inadaptation du formulaire en ligne de demande de copie d'acte de naissance détenu par le service central d'état civil. Ce dernier ne prend pas en compte la situation des kafils qui demandent la copie intégrale de l'acte de naissance de l'enfant qu'ils ont recueilli par kafala.

LA KAFALA N'ÉTAIT PAS PRÉVUE

Madame X a saisi le Défenseur des droits à la suite du refus qui lui a été opposé par le service central d'état civil (SCEC) de lui délivrer la copie intégrale de l'acte de naissance de l'enfant né à l'étranger et qu'elle avait recueilli par kafala, au motif que sa qualité de tiers ne l'autoriserait pas obtenir la copie intégrale ou l'extrait avec filiation de l'acte de naissance de l'enfant (alors qu'elle en a tout à fait la qualité). À l'occasion de l'instruction de ce dossier, le Défenseur des droits s'est aperçu que le formulaire de demande en ligne de copie ne prévoyait pas les situations de kafala.

En réponse à cette difficulté, le SCEC a répondu, par courrier du 15 juin 2021, que *« auparavant, (...) ce formulaire apportait une précision en cas d'adoption simple mais n'avait pas prévu l'hypothèse de la kafala (...) depuis la dématérialisation de la délivrance des copies d'actes du SCEC grâce à la mise en place du Registre de l'état civil électronique (RECE), le 12 mars dernier, la procédure se simplifie pour les usagers puisque le représentant légal peut désormais s'identifier comme mandataire habilité/tuteur et joindre directement un document justificatif lors de sa demande en ligne sur le site service-public.fr »*.

Depuis octobre 2021, les Caf ont modifié les modalités d'accès des allocataires ou demandeurs de prestations à l'espace personnel « Mon Compte » accessible via le site internet caf.fr ou l'application mobile Caf. Le numéro de Sécurité sociale *définitif* (ou numéro d'identification au répertoire national d'identification des personnes physiques - NIR, qui commence par 1 ou 2), est désormais l'identifiant des allocataires et demandeurs, qui doivent l'utiliser pour se connecter et créer un mot de passe sécurisé. Toutefois, les personnes qui ne disposent que d'un numéro *provisoire* de Sécurité sociale (commençant par 7 ou 8) ne peuvent pas se connecter. Le problème concerne également les personnes qui n'étant pas encore allocataires, souhaitent créer un compte pour formuler une nouvelle demande.



Dès lors, alors qu'elles sont invitées à recourir aux procédures dématérialisées, les nombreuses personnes qui ne disposent que d'un numéro de Sécurité sociale provisoire se trouvent dans l'impossibilité d'accéder à l'espace personnel « Mon compte » pour formuler une demande de prestation, mettre à jour leur situation auprès de la caisse ou transmettre leur déclaration de ressources nécessaire au maintien du versement de certaines prestations.

Alertée par plusieurs associations et notamment le réseau de la Fédération des Acteurs de la Solidarité, la Cnaf a mis en place une opération de publipostage à la disposition des Caf qui souhaiteraient communiquer par courrier postal un numéro commençant par 1 ou 2 aux usagers et permettant la connexion au compte personnel. Ces derniers ont par ailleurs la possibilité de contacter la Caf par téléphone au 3230 (numéro gratuit) afin de se voir communiquer ce numéro.

Si l'information semble avoir été largement transmise par les Caf aux associations, la Défenseure des droits alerte sur le risque d'atteinte aux droits des usagers, notamment lorsqu'ils sont demandeurs d'asile ou récemment admis à la protection internationale, et sur le risque d'inégalité entre les usagers qui bénéficient de l'accompagnement de travailleurs sociaux et ceux qui, réalisant leurs démarches seuls, ne seraient pas informés des alternatives mises en place par les Caf.

2-3· UN SUIVI DE LA QUALITÉ DE SERVICE QUI PASSE À CÔTÉ DE CEUX QUI SONT LE PLUS EN DIFFICULTÉ

Le développement par les pouvoirs publics de la mesure de la qualité des services et de la satisfaction des usagers des services dématérialisés est une démarche qui doit être saluée.

Toutefois, les dispositifs mis en place présentent une limite qui fausse lourdement les analyses que l'on peut faire de leurs résultats : dans la plupart des cas, ils ne recueillent l'avis que de ceux qui réussissent à se connecter, voire à réaliser la démarche dans son ensemble.

Ainsi, si l'observatoire de la qualité des démarches en ligne donne un taux d'usagers satisfaits pour chacune des 250 démarches phares de l'État, les données sont recueillies auprès d'internautes suffisamment chevronnées pour les entreprendre en ligne, ce qui exclut *a priori* du périmètre de l'enquête les personnes les plus éloignées du numérique.

Il en est de même pour les dispositifs visant à associer les usagers et à recueillir leur avis, « Voxusagers » ou « Services publics + » qui sont mal connus et ne sont pas, de fait, destinés aux personnes les plus éloignées du numérique²⁴. Les principaux instruments mis en avant pour évaluer la qualité des processus de dématérialisation sont eux-mêmes dématérialisés.

Ceux qui n'ont pas accès au numérique, quelle qu'en soit la raison, comme ceux qui échouent à aller jusqu'au bout du processus dématérialisé, ou qui abandonnent la démarche, existent bel et bien, leur avis, sans doute plus critique, ne mérite pas moins d'être pris en compte que celui des utilisateurs les plus convaincus.

FOCUS

« JE DONNE MON AVIS »... SI JE RÉUSSIS !

Le bouton « Je donne mon avis », qui permet à la direction interministérielle du numérique de dresser des indices de satisfaction des usagers de nombreuses démarches en lignes, est accessible... à la fin de la démarche uniquement. Si bien que ceux qui n'ont pas réussi à aller au bout, et dont l'avis serait sans doute plus mitigé, n'ont pas accès à l'outil d'évaluation. Les chiffres issus de ce dispositif souffrent ainsi du « biais du survivant », bien connu des économistes et des militaires.

2-4- UNE APPROCHE MULTICANALE QUI N'EST PAS CONÇUE COMME LA NORME

En 2019, le Défenseur des droits avait montré, au moyen d'un testing, que dans de nombreux cas, les appels téléphoniques d'usagers en difficulté pour effectuer leurs démarches en ligne, notamment en l'absence d'équipement ou de connexion, étaient renvoyés vers le site internet de l'administration en question. À défaut d'avoir renouvelé ce type d'étude, de nombreux entretiens avec les structures associatives, ainsi que les témoignages des délégués du Défenseur des droits permettent d'observer des difficultés persistantes en la matière.

Surtout, certaines procédures ne prévoient toujours pas d'alternative réelle à la procédure en ligne. C'est le cas par exemple des prises de rendez-vous pour le renouvellement des titres de séjour abordées plus avant dans le rapport²⁵. C'est également toujours le cas des démarches concernant les permis de conduire et les immatriculations, qui avaient, notamment, conduit le Défenseur des droits à rédiger son rapport de 2019.

Le ministère de l'Intérieur n'est cependant pas le seul concerné. Au cours des dernières années, la Défenseure des droits a été amenée, à plusieurs reprises, à traiter des réclamations provenant d'usagers ne parvenant pas à effectuer des démarches dont le service public exigeait qu'elles se fassent par voie dématérialisée. Ces situations caractérisent une rupture de l'égalité devant le service public, font naître un sentiment de relégation voire d'exclusion pour celles et ceux qui les subissent, et contribuent à miner notre cohésion sociale.

POINTS D'ARRÊT NON GÉRÉS : LES NAUFRAGÉS DU RAIL DÉMATÉRIALISÉ

Saisie des difficultés rencontrées par des usagers pour acheter des billets de train, en raison de la suppression de guichets dans les gares et de la fermeture des gares elles-mêmes, la Défenseure des droits constate²⁶ que la transformation d'un nombre croissant de gares en « Points d'arrêt non gérés »²⁷ (PANG), c'est-à-dire de gares où les voyageurs

ne peuvent acheter de billet avant de monter dans le train, empêche certains usagers de se procurer un titre de transport avant leur montée dans le train, particulièrement ceux qui ne sont pas équipés d'un smartphone. Dans certains cas, les usagers se voient appliquer, à bord du train, un tarif supérieur au prix d'achat du titre de transport proposé en gare ou en ligne, voire ont fait l'objet d'une verbalisation immédiate, qui reflète une logique de suspicion de fraude.

Dans ce contexte, l'absence d'alternative à l'achat de titres dématérialisés entraîne donc des difficultés particulières pour les usagers résidant dans des zones blanches ou grises – et paraît de nature à aggraver des inégalités territoriales préexistantes –, ainsi que pour certains usagers en situation de handicap.

Par ailleurs, d'autres administrations assument désormais d'imposer à leurs usagers des démarches exclusivement dématérialisées ; outre les difficultés que peuvent rencontrer, en cas de problème technique, les personnes qui disposent bien d'un accès à internet et qui en maîtrisent l'usage, cette numérisation imposée peut engendrer des phénomènes de non-recours ou d'exclusion des dispositifs, chez celles et ceux qui ne sont pas en mesure, pour une raison ou pour une autre, de passer par internet pour effectuer la démarche en question.

C'est le cas d'une aide comme « Ma prime rénov' », mise en œuvre à partir de janvier 2020 par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour élargir le nombre des ménages pouvant bénéficier d'une subvention publique pour améliorer l'efficacité énergétique de leur logement – là où le Crédit d'impôt pour la transition écologique concernait principalement les ménages les plus aisés. En dépit d'un public-cible situé dans les déciles les moins favorisés de la population, le choix a été fait d'une procédure exclusivement numérique pour la réalisation de dossiers de demande d'aide. Si la Défenseure des droits est régulièrement saisie par des demandeurs qui rencontrent une difficulté avec l'interface numérique, elle ne peut que s'inquiéter de la situation des ménages les plus précaires qui

ne parviennent pas à engager la démarche elle-même, faute d'accès à internet ou de maîtrise des outils numériques.

Par ailleurs, certaines administrations semblent exiger de leurs usagers qu'elles effectuent par voie dématérialisée des démarches... y compris à l'égard de tiers. La Défenseure des droits a en effet été saisie début 2022 de la situation d'un demandeur d'emploi radié des listes par Pôle Emploi qui met en cause le caractère sérieux de ses démarches de recherche d'emploi, au motif que ses lettres de candidatures n'auraient pas été envoyées par voie dématérialisée mais uniquement par courrier recommandé.

Selon les dispositions du code du travail, le demandeur d'emploi « est tenu d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi » (article L. 5111-6).

Une telle exigence de candidatures par voie numérique, dont la presse a pu se faire l'écho, et si elle devait se confirmer, serait de nature à contrevenir aux dispositions légales en créant des obligations non prévues par les textes. En outre, dès lors que le demandeur d'emploi avait d'ores et déjà démontré avoir accompli des « actes positifs et répétés de recherche d'emploi » en fournissant les preuves d'envoi de lettres de candidatures, aller jusqu'à chercher par quel moyen ces dernières avaient été transmises pourrait apparaître comme une intrusion dans le droit à la vie privée du demandeur d'emploi, dont il conviendrait d'interroger sur le caractère proportionné.

PAS D'AIDE DE LA PAC SANS SIGNATURE ÉLECTRONIQUE

Au printemps 2020, Monsieur X, agriculteur, n'ayant plus d'ordinateur, se rend à la chambre d'agriculture de Y pour effectuer sa déclaration PAC. Or, celle-ci était fermée au public en raison du confinement dû à l'épidémie de COVID 19. Monsieur X a donc eu un échange téléphonique avec un responsable des déclarations PAC au sein de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), qui a pu procéder par téléphone à l'enregistrement de sa déclaration. Constatant en novembre 2020 qu'aucun paiement n'avait été effectué, il s'est rapproché de la DDTM qui lui a indiqué que sa déclaration n'avait pas

été validée parce qu'il manquait sa signature électronique. Or l'agent de la DDTM aurait dû, à défaut de faire lui-même le nécessaire, en informer Monsieur X, soit oralement, immédiatement lorsqu'il a été contacté pour établir la déclaration, soit par courrier, dans les délais légaux de validation prévus par la réglementation communautaire. Le réclamant a donc été pénalisé en se voyant imposer d'effectuer sa demande d'aides PAC en ligne alors qu'il aurait dû pouvoir bénéficier d'une alternative par courrier, ce qui lui aurait évité tout litige avec l'administration.

Après l'intervention de la Défenseure des droits auprès du ministre de l'Agriculture, il a été décidé de verser à Monsieur X, par voie transactionnelle, un montant équivalent à celui des aides de la PAC qu'il aurait dû percevoir au titre de la campagne 2020.

2-5- DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL PHYSIQUE DES USAGERS QUI NE COUVRENT PAS TOUS LES BESOINS

Lorsqu'elles imposent de passer par une démarche dématérialisée pour accéder à leurs services, certaines administrations font l'effort d'offrir un accueil physique complémentaire, qui ne constitue pas à proprement parler une alternative à la saisine numérique, mais qui représente un service d'accompagnement à l'accomplissement des démarches en ligne. C'est ce que le ministère de l'Intérieur, à la suite du plan « Préfectures nouvelles génération », entraînant la dématérialisation de nombreuses démarches, a mis en place avec les « Points d'accueil numériques » (PAN) dans les préfectures et sous-préfectures de chaque département, y compris dans les Outre-mer, qui sont en principe équipés d'ordinateurs, d'imprimantes, de scanners et dotés de médiateurs numériques pour assister les personnes dans leurs démarches.

Comme en 2019, ces médiateurs ne sont pas compétents sur le fond des dossiers, et leur soutien s'arrête à un appui à l'utilisation des outils informatiques. Certains de ces points, fermés durant le confinement du printemps 2020, n'ont rouvert leurs portes que très progressivement.

L'accès à ce service se fait aujourd'hui sur rendez-vous. Si certaines préfectures prévoient la possibilité de prendre rendez-vous par téléphone, d'autres demandent à l'utilisateur en difficulté de prendre rendez-vous... par internet. Après six, voire sept étapes (si l'on compte « l'acceptation des conditions générales ») l'utilisateur en difficulté avec le numérique aura peut-être accès à un rendez-vous...

De façon plus générale, le Défenseur des droits recommandait en 2019 la création d'un service public de proximité réunissant dans chaque territoire 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.

La création des espaces France services est probablement une forme de réponse à cette recommandation, après de nombreuses vagues de réduction de la présence de guichets de service public sur le territoire.

Il s'agit toutefois d'un dispositif encore très jeune, qui est toujours en cours de déploiement, avec un objectif de 2 543²⁸ sites labellisés (contre 1 745 à la fin de l'année 2021) d'ici fin 2022. À terme, sa pertinence et son efficacité dépendront assurément de plusieurs facteurs : le maillage suffisamment fin du territoire, la qualité de la formation et du cadre d'emploi dont bénéficient les agents d'accueil qui sont au contact des usagers, la constance de l'engagement des institutions partenaires, la pérennité des soutiens financiers. Autant de questions auxquelles il n'est pas encore possible de répondre à cette heure.

Plusieurs points d'alerte peuvent dès à présent être pris au sérieux.

D'une part, sur la stratégie d'implantation ; pour les nombreuses associations auditionnées par la Défenseure des droits, le développement de cette offre de guichets multiservices manque encore de cohérence.

Ainsi, les zones blanches ou grises ne sont pas prises en compte dans le choix des lieux d'implantation des espaces France services. Selon l'association des Maires ruraux de France, également auditionnée, la mise en place de ces espaces au sein de chaque canton n'est pas adaptée à la réalité des besoins des usagers résidants dans les territoires ruraux, le bassin de vie constituant l'espace le plus approprié à l'implantation de ce programme²⁹. Certains territoires dont la population est la cible de ce dispositif ne sont toujours pas couverts³⁰. Dans les territoires peu denses, l'enjeu de l'éloignement est crucial : l'offre de transports collectifs y est réduite, la voiture est la seule possibilité pour se déplacer, ce qui limite encore plus la mobilité des populations vieillissantes ou économiquement en difficulté (jeunes, demandeurs d'emploi), qui sont aussi celles qui ont moins recours au numérique et qui ont particulièrement besoin d'accéder aux services publics.

Malgré le développement de ce programme et l'extension du dispositif des bus « France services » annoncée lors du 3^e Comité interministériel aux ruralités du 24 septembre 2021, le sentiment d'habiter dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics perdure : 31 % des citoyens qui se considèrent déjà pauvres et 36 % de ceux qui craignent de l'être estiment vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics³¹. Paradoxalement, on remarque aussi le faible nombre d'espaces France services dans certaines grandes villes qui comptent cependant un nombre important de personnes précaires ou âgées.

D'autre part, la valeur ajoutée du service offert par ces lieux d'accueil dépendra également des politiques conduites par les organismes partenaires (administrations publiques, caisses de sécurité sociale...) : si ces services publics comptent sur ce nouveau dispositif pour poursuivre voire pour accélérer la dématérialisation de leurs démarches et la fermeture de leurs guichets, il est à craindre que les espaces France services ne parviendront pas à compenser les ruptures de droit que connaîtront un nombre croissant d'usagers. Or dans certains départements, les associations signalent déjà au Défenseur des droits que des organismes de sécurité sociale

refusent de prendre en charge une partie des démarches à leurs guichets et renvoient les assurés vers les France services, voire, sur certains territoires, ferment encore des guichets, comptant sur France services pour prendre en charge la relation à l'utilisateur.

2-6- UNE OFFRE D'INCLUSION NUMÉRIQUE MAL CONNUE ET PEU LISIBLE

Les auditions conduites dans le cadre de la rédaction du présent rapport et les observations faites sur le terrain par les délégués du Défenseur des droits mentionnent toutes la méconnaissance par les usagers des dispositifs d'accompagnement, y compris l'offre de service public de proximité France services, et ce bien que cette dernière ait fait l'objet d'une campagne de communication nationale dans le courant du second trimestre 2021.

Cette méconnaissance des dispositifs n'est pas sans lien avec leur multiplication. Un grand nombre d'acteurs, collectivités territoriales, services de l'État, organismes de sécurité sociale, acteurs associatifs, entreprises commerciales, développent des outils d'accompagnement à des échelles diverses, avec des publics cibles divers, des services et des approches variables. En théorie, cette multiplicité de services présente l'intérêt de donner aux usagers de nombreux points d'entrée, voire de trouver des services adaptés à leur situation personnelle. Elle permet aussi de faire émerger des initiatives remarquables³². En pratique, elle suppose que les usagers soient accompagnés de près pour pouvoir s'y retrouver et ne permet pas de garantir à tous un accès égal aux services proposés. Même certains professionnels de l'accompagnement social ont du mal à savoir quel est le bon simulateur ou la bonne formation, ou le bon interlocuteur, quel est le service effectivement rendu, à s'assurer de sa pertinence ou de sa qualité.

Des difficultés sont notamment rapportées pour le Pass numérique. En mars 2021, dans la section de son rapport public annuel consacrée à l'ancienne Agence du numérique, la Cour des comptes se montrait sévère avec le dispositif : « Les retours d'expérience

des premiers déploiements du Pass sont, pour le moment, peu convaincants, les commanditaires rencontrant des difficultés à définir le public cible et à l'atteindre effectivement³³ ». D'après les informations transmises par le pouvoir exécutif, les prescripteurs pouvaient acheter jusqu'à 2 millions de Pass numériques. A ce jour, 600 000 ont été achetés et seulement 100 000 effectivement utilisés par des usagers, afin de suivre une formation. Chaque usager pouvant bénéficier d'entre 5 et 10 chèques (soit 50 à 100 euros de formation). Entre 10 000 et 20 000 personnes auraient, depuis 2019, effectivement bénéficié de ce dispositif.

Ces chiffres correspondent aux constats des délégués du Défenseur des droits qui rapportent que peu de Pass numériques ont été effectivement distribués, notamment par manque de connaissance du dispositif, la difficulté à identifier les structures labellisées pour utiliser les « Pass » constituant l'un des obstacles à leur diffusion par les acteurs chargés de les distribuer. Par ailleurs, les travailleurs sociaux ne disposent pas de toutes les informations sur ce dispositif et ne sont pas formées à l'évaluation des compétences et des besoins en matière numérique des personnes qu'elles accompagnent. Interrogée, l'ANCT confirme les difficultés pointées par les acteurs de terrain : elle estime que seulement 20 % des Pass numériques émis ont été distribués et que, lorsque ces Pass sont effectivement distribués, un bénéficiaire sur quatre ne les utilise pas.

Les explications avancées par les acteurs de terrain sur ces constats d'insuffisance sont diverses : un nombre et une répartition des structures labellisées dans les territoires ne permettant pas à tous d'y accéder facilement en raison des distances à parcourir ou de l'absence de moyen de transport personnel ; le manque de cartographies des structures éligibles à l'utilisation de ces Pass et, plus largement, de cartographies des acteurs de l'inclusion numérique ; des « Hub territoriaux » censés coordonner l'offre de médiation numérique du territoire qui peinerait à remplir cette mission, seraient trop soumis à une logique de rentabilité économique

se traduisant par la création de services permettant de se financer, au risque de se substituer aux acteurs locaux.

Plus inquiétant encore est le manque d'adéquation constaté par les différents acteurs entre l'offre d'accompagnement et les besoins des usagers. En 2019, le Défenseur des droits alertait déjà sur le décalage entre les besoins réels en matière de formation pour arriver à une certaine forme d'autonomie numérique, et le nombre d'heures pris en charge via le Pass numérique.

Le Pass numérique donne accès à des crédits de formation de 10 à 20 heures dans des lieux de médiation numérique labellisés. Cette durée est souvent trop courte, la maîtrise de l'outil numérique réclamant du temps, comme le confirment les associations consultées³⁴. Comme l'ont fait remarquer plusieurs personnes en situation de pauvreté : après la formation avec le Pass numérique, comment s'entraîner, répéter si vous n'avez pas d'ordinateur à la maison ?

UN LONG CHEMIN VERS L'AUTONOMIE NUMÉRIQUE...

« Je vais deux à trois fois par semaine à l'association mais je souhaiterais pouvoir y aller cinq fois pour pratiquer afin de progresser plus vite. Car sans pratique régulière de l'outil on perd les apprentissages. » (M. C., usager accompagné par l'association Pôle S de Villeneuve La Garenne).

« Cela fait trois ans que je vais à l'atelier et je n'ai pas fini d'apprendre. Il y en a qui ont besoin de plus de temps. Il y a la formation de base et ensuite il faut continuer à y aller régulièrement. » (M^{me} Le D., militante ATD Quart Monde).

La formation au numérique ne peut cependant tenir lieu de seule politique d'accès aux droits et aux services publics, l'utilisateur ne pouvant être tenu pour responsable de sa capacité ou non à maîtriser l'outil informatique. L'idée d'« encapacitation » numérique par la formation, si elle constitue un levier tout à fait essentiel dans le développement de l'autonomie des personnes, dans leur vie

sociale, professionnelle ou personnelle, ne saurait remplacer l'accessibilité totale des services publics, y compris pour les personnes qui ne sont pas autonomes avec le numérique³⁵.

Il est non seulement illusoire de croire que toutes les personnes rencontrant des difficultés avec le numérique sont prêtes pour devenir autonomes au moyen d'une simple formation, mais il convient également de rappeler que la formation n'est pas une obligation : les usagers ont le « droit » de ne pas être formés au numérique et de ne pas recourir au numérique pour leurs échanges avec l'administration. Ils ne peuvent être privés de leur accès aux droits fondamentaux, ni aux prestations auxquelles ils sont éligibles, du simple fait qu'ils ne pratiquent pas les communications électroniques.

Les délégués du Défenseur des droits, interrogés dans le cadre de la préparation de ce rapport, indiquent justement qu'une proportion importante des personnes qui les saisissent ne sont pas demandeurs de formation au numérique pour devenir autonomes dans la réalisation de leurs démarches en ligne mais souhaitent pouvoir entretenir des relations « humaines », directes, en présence, avec les services publics.

2-7- DES FINANCEMENTS DE COURT TERME

La pérennité des financements est un enjeu dès lors que l'on considère qu'une partie de la population aura durablement besoin d'un accompagnement et qu'il est nécessaire d'anticiper ces besoins en construisant une politique publique amenée à durer. Les pouvoirs publics n'ont cependant pas, à l'heure actuelle, donné de garanties en ce sens. Un seul exemple sera évoqué ici, des développements plus amples étant consacrés à la question dans la troisième partie du rapport. Les dispositions du Plan France Relance qui font de l'inclusion numérique un objectif gouvernemental fournissent des moyens significatifs³⁶ pour le recrutement et la formation des conseillers numériques entre 2020 et 2022, mais sans précisions sur les financements prévus au-delà de ces deux premières années. Ce manque de visibilité,

voire de reconnaissance, interroge, alors même que l'importance d'une politique de médiation numérique est reconnue depuis 2013 par le Conseil national du numérique³⁷ et que les besoins ne sont pas amenés à décroître.

Il ne faudrait pas que le recrutement de conseillers numériques, en contrats de courte durée, tende à pallier la fermeture des guichets avec une réduction du nombre de postes d'agents en contact avec le public. La Défenseure des droits alerte sur le risque de privilégier le court terme et des contrats précaires sur une vision de long terme, et le recrutement de fonctionnaires formés à cette fin.

3· LA CHARGE ET LA RESPONSABILITÉ

DU BON FONCTIONNEMENT DE LA PROCÉDURE

REPOSENT SUR L'USAGER

Les nombreuses auditions ont mis en avant le transfert de charges administratives que la dématérialisation entraîne sur l'utilisateur et sur l'ensemble des acteurs publics ou associatifs qui l'accompagnent. Le rapport publié en 2019 montrait déjà que la dématérialisation des services publics a eu d'importantes conséquences sur l'activité de ces accompagnateurs (associations, services sociaux, secrétaires de mairies des petites communes, aidants familiaux et professionnels, etc.). Cette évolution « *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 identifié au sein de la structure qui dématérialise.* »³⁸

Un grand nombre d'acteurs subissent les conséquences des transformations numériques des administrations, préparées sans concertation avec eux. Les collectivités les plus volontaristes sont amenées à cofinancer les dispositifs mis en place

par l'État pour compenser la disparition des guichets administratifs. Quant aux associations, elles ne bénéficient pas de financements durables pour conduire ces nouvelles activités qui transforment pourtant en profondeur leurs conditions d'exercice et la nature des tâches accomplies par leurs bénévoles ou leurs salariés.

Transfert de charge sur des acteurs associatifs ou publics, la dématérialisation est avant tout un transfert de charge vers l'utilisateur.

En 2019 déjà, le Défenseur des droits avait alerté sur le fait que la numérisation des démarches conditionnait l'accès aux services publics à la capacité de l'utilisateur à *payer* : coût de l'équipement, de l'abonnement, frais liés aux recours à des prestataires privés qui proposent, moyennant rémunération, la réalisation de certaines démarches administratives (demande d'un titre de séjour, d'un acte de naissance, d'un permis de conduire, etc.) pour le compte des demandeurs.

Ce transfert de charge financière, dont il est aujourd'hui évident qu'il met une partie des utilisateurs en difficulté pour accéder à ses droits, s'accompagne d'un transfert de charge de travail : sur internet, l'utilisateur doit s'informer, s'orienter, remplir seul des formulaires en ligne, suivre ses courriels sur une ou plusieurs messageries, mettre à jour son navigateur et les divers logiciels nécessaires, comprendre parfaitement les implications liées au fait de cocher telle ou telle case, s'adapter aux changements de sites, numériser des documents, etc.

La création d'un espace personnel sur un site public emporte souvent adhésion à la dématérialisation de l'ensemble des échanges avec le service concerné, sans que les utilisateurs en soient pleinement conscients. Cette préemption du consentement aux communications électroniques peut notamment avoir des conséquences quant au respect des délais de réponse imposés à l'utilisateur (s'il ne consulte pas son espace personnel ou sa messagerie électronique par exemple) et donc entraîner potentiellement un risque de rupture des droits.

Comme le disent Laure Camaji et Lola Isidro, « là où, en principe, l'obligation d'information pèse sur le service public, désormais il revient au potentiel bénéficiaire de prestations d'être vigilant quant à sa bonne information sur le droit qui lui est applicable. »³⁹ Et l'information est principalement, et de plus en plus, disponible uniquement sur internet.

Ce transfert est également évoqué par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) : « une partie du virage numérique a [...] consisté à externaliser la complexité et le coût des opérations vers les usagers, notamment en les chargeant de qualifier les informations nécessaires au traitement de leur demande de droits et de s'assurer de leur complétude là où, auparavant, les formulaires papiers Cerfa pouvaient être envoyés même incomplets pour un premier traitement. »⁴⁰

Ce transfert de charge s'accompagne enfin d'une responsabilité nouvelle qui pèse sur l'usager : il doit être capable de faire tout cela, avec aisance, sans se tromper, en prenant les initiatives nécessaires pour y arriver. Le processus de dématérialisation semble reposer implicitement sur une conception spécifique de ce que doit être l'usager aujourd'hui, à l'ère du numérique : un acteur parfaitement autonome, qui ne mobilise pas les ressources administratives. Il s'agit là d'un usager idéal, vers lequel tous les usagers devraient tendre. Et pour ceux qui n'y arrivent pas, la dématérialisation forcée est une forme de maltraitance institutionnelle.

Cette « externalisation » numérique vers un usager idéal fragilise les usagers qui ne sont pas conformes à ce modèle, par exemple ceux qui n'osent pas « cliquer » de peur de se tromper. Plusieurs personnes en situation de pauvreté ont émis le souhait d'avoir un site réplique pour s'entraîner avant de le faire pour de vrai.

Comme le disent les chercheuses citées plus haut, « en ligne, tout se passe comme s'il n'y avait pas de place pour l'incertitude. Si les informations transmises sont lacunaires, le système bloque. Sans parler des erreurs, pourtant humaines, qu'elles soient liées à une mauvaise compréhension ou, plus prosaïquement, d'ordre technique, telle

une erreur dans la saisie du montant d'un salaire. »⁴¹ Les chercheuses identifient une « zone grise d'usagers nouvellement en difficulté avec l'e-administration, d'autant plus difficiles à caractériser et à approcher qu'ils n'ont jamais été en proie aux difficultés économiques ou sociales et sont, à ce titre, ignorants des systèmes d'aide classiques. Traversant l'ensemble des catégories sociales et des tranches d'âges, cette population échappe aux circuits d'identification traditionnels des services sociaux. Les actions de prévention ne parviennent que rarement jusqu'à eux, soit parce qu'ils arrivent ponctuellement à se faire aider par des proches, soit parce qu'ils ne fréquentent pas les lieux où ils pourraient être aidés. »⁴²

Ce constat est partagé par les associations rencontrées pour élaborer ce rapport et par les délégués du Défenseur des droits. Selon ces derniers, une part significative des réclamants confrontés à des problèmes liés à la dématérialisation réalisaient jusqu'alors leurs démarches tout seuls. Ces témoignages corroborent le constat dressé dans une étude récente de la CNAV⁴³ selon lequel la dématérialisation a perturbé l'autonomie d'un certain nombre de personnes qui ne sont pas dans les « circuits » d'aide ou d'entraide et ne savent donc plus comment faire, alors qu'elles réalisaient jusque-là leurs démarches de façon autonome. Or tout le monde peut y être confronté : qui n'a pas un jour rencontré un problème pour renouveler sa carte d'identité, son passeport ou sa carte grise, mettre à jour son permis à points ou payer une amende en ligne ?

RATTRAPER L'ERREUR EN LIGNE COMMISE PAR UN AIDANT

Un délégué du Défenseur des droits a été saisi via un travailleur social accompagnant une personne illettrée, ayant beaucoup de difficultés à communiquer, en situation de très grande exclusion et allocataire du RSA. Depuis la dématérialisation de la déclaration trimestrielle de ressources, c'est le travailleur social qui effectue la démarche, alors qu'auparavant, l'allocataire parvenait à faire la démarche lui-même au guichet. Une erreur de saisie réalisée par le travailleur social ayant

entraîné la suspension des droits au RSA du réclamant, le délégué du Défenseur des droits a dû intervenir auprès de la Caf pour rétablir la situation. En revanche, la caisse n'a pas jugé que la dématérialisation était à l'origine du problème, dès lors qu'il suffisait au réclamant de se rendre à un point d'accès numérique...

Si la politique d'inclusion numérique, l'accompagnement et l'investissement financier des pouvoirs publics aident effectivement un grand nombre de personnes, ils les renvoient également à leurs responsabilités supposées : c'est à l'usager de se former, de se faire aider, de faire, d'être capable. Pour accéder à ses droits, il lui appartient de s'adapter aux conditions de l'administration. C'est un renversement historique d'un des trois principes du service public : l'adaptabilité – qui devient une qualité attendue de l'usager, plutôt qu'une exigence qui incombe au service.

La priorité donnée à l'inclusion numérique repose sur le présupposé qu'il est possible de « produire » un usager « conforme » au service public tel qu'il se transforme. Autrement dit, le problème à résoudre se situe du côté de l'usager qui n'est pas en mesure de réaliser lui-même ses démarches dématérialisées. L'enjeu est dès lors de convaincre et d'aider les usagers « réfractaires » à cette évolution, et notamment les personnes en situation de précarité. Pourtant, elles ne sont pas les seules à être en difficulté. On postule ainsi « qu'ils doivent savoir faire », et que bientôt « ils sauront faire ». La formation qui leur est offerte à vocation à les transformer en usagers compétents, autonomes – en un mot conformes aux attentes de l'administration... Et l'incitation à s'adapter est d'autant plus forte que, comme les nombreux exemples de ce rapport le montrent, l'accès aux droits est rendu plus difficile qu'avant pour les usagers qui n'ont pas pris le tournant du numérique.

Là où le recours au numérique devient obligatoire, il augmente la dépendance, et donc l'humiliation et le sentiment d'être différent et pas à la hauteur.

Dans ce cadre, les difficultés d'accès aux services publics dématérialisés ne sont pas perçues comme résultant d'une carence, d'une défaillance, voire d'un « impensé » dans le déploiement des politiques de transition numérique des administrations.

Si le développement des compétences numériques de l'ensemble de la population répond à un impératif évident d'insertion, de façon générale, dans la société contemporaine, ce qui est en jeu ici, c'est la conception même de ce que doit être le service public, et notamment l'égalité d'accès qu'il doit garantir en s'adaptant lui-même aux situations et aux capacités des usagers.

FOCUS

L'ILLECTRONISME : QU'EN DISENT LES PERSONNES CONCERNÉES ?

En septembre 2021, la Défenseure des droits a souhaité donner la parole et écouter des personnes en situation d'illectronisme, afin de mieux cerner les difficultés rencontrées par ces dernières, la façon dont elles les surmontent et quelles sont leurs propositions. Leurs témoignages et leurs idées ont nettement enrichi le rapport. Incorporée au dictionnaire Larousse en 2020, la notion d'illectronisme désigne l'état d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques.

L'illectronisme n'apparaît donc pas seulement comme le prolongement de l'illettrisme, en tant qu'incapacité, par manque de compétences, à déchiffrer un langage. La notion renvoie à une double dimension de compétences et d'usages, ce qui explique le nombre important de personnes qui en sont victimes. Invitées à s'exprimer librement, la dizaine de personnes présentes a notamment indiqué avoir peur de l'outil numérique, craindre de faire des erreurs, de ne pouvoir les rectifier et par conséquent de se retrouver en situation de rupture de droits voire de devoir rembourser des trop-perçus.

Il en est ressorti clairement le besoin d'une nouvelle instruction de base : savoir lire, écrire, compter... et naviguer.



Outre la méconnaissance des dispositifs de médiation numérique et d'accompagnement, ces personnes ont également indiqué ne pas, ou peu connaître l'existence des espaces France services. Autre source de difficultés, les changements d'interface des sites publics « tous les six mois », qui entraînent une perte de repères, d'autant plus que ces changements d'ergonomie des sites entraînent l'obsolescence des tutoriels réalisés par les aidants.

4· À UNE EXCLUSION NUMÉRIQUE TOUJOURS IMPORTANTE, S'AJOUTENT DE NOUVELLES FORMES DE DIFFICULTÉS POUR LES USAGERS

Malgré les investissements et les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, la situation des usagers n'a que peu évolué depuis le précédent rapport du Défenseur des droits, et la plupart des constats dressés en 2019 sont toujours valables aujourd'hui : une part significative de la population n'a, dans les faits, pas accès aux procédures dématérialisées, par défaut d'équipement adapté, de savoir-faire, d'accès à une connexion internet de qualité suffisante, et de nombreuses saisines adressées aux délégués territoriaux en matière de relations avec les services publics découlent des difficultés engendrées par la transformation numérique. La Défenseure des droits observe en 2021 une augmentation de 15 % des saisines concernant des usagers de services publics.

4·1· DES FRACTURES NUMÉRIQUES QUI NE SONT PAS RÉSORBÉES

Une part importante de la population n'a pas recours aux procédures en ligne, et parmi celles et ceux qui y ont recours, 13 % sont en difficulté pour y arriver seuls. Il n'existe pas de chiffre global et incontesté quant au nombre de personnes « exclues » d'un accès à l'administration par le numérique, mais selon le baromètre numérique Arcep/Credoc 2021⁴⁴, une personne sur 10 n'a pas d'accès à internet, et 35 % de la population rencontre, à un titre ou un autre, des difficultés pour utiliser les outils numériques.

L'incapacité d'accès à l'administration numérique n'est pas marginale, elle concerne des millions de personnes.

Le baromètre numérique Arcep/Credoc établissait qu'en 2017 19 % des Français n'avaient pas d'ordinateur à domicile, 27 % n'avaient pas de smartphone. Ce baromètre indique pour 2020⁴⁵ que 16 % des plus de 12 ans ne sont pas équipés en smartphone, mais avec de fortes variations : c'est le cas de 45 % des non diplômés, de 34 % des retraités, de 23 % des habitants des communes rurales, et de 41 % des plus de 70 ans. 3 % de la population utilise des cartes prépayées pour ses communications par téléphone mobile.

Il indique par ailleurs que 22 % des personnes ne disposent à leur domicile ni d'un ordinateur, ni d'une tablette. Là encore, le taux d'équipement le plus faible se retrouve chez les non diplômés, les habitants des communes rurales, les retraités, les plus âgés. La part de personnes ne disposant à domicile d'aucun équipement permettant d'accéder à internet (ni ordinateur, ni tablette, ni smartphone) est de 9 %. Si l'étude ne comprend pas d'élément sur l'accès à un scanner, elle précise que 10 % de la population n'a pas d'accès facile à une imprimante (à domicile, au travail, dans une association, un tiers lieu ou chez un proche).

Si l'on regarde l'accès à internet à domicile, la situation est identique à celle de 2017 : 15 % des habitants n'ont pas de connexion internet à domicile.

Selon la même étude, 28 % des personnes s'estiment peu compétentes ou pas compétentes pour effectuer une démarche administrative en ligne. « L'incompétence » déclarée est plus forte chez les individus les moins diplômés, qui disposent d'un niveau de vie faible ou qui résident en zone rurale, chez les 18-24 ans et chez les plus de 70 ans, mais quelles que soient les catégories analysées, une partie non négligeable de la population ne se sent pas compétente pour faire ses démarches en ligne. 8 % des Français n'ont pas d'adresse mail personnelle ou professionnelle.

76 % des Français de 18 ans ou plus ont eu recours en 2020 à l'administration numérique, action plus facilement réalisée par les groupes les plus diplômés et favorisés (79 % des hauts

revenus, 82 % des cadres, 86 % des diplômés du supérieur), alors que les plus âgés en restent éloignés (45 % des 70 ans et plus n'y ont pas recouru au cours des douze derniers mois), comme les non diplômés (55 %) ou les plus pauvres (30 %). Il existe un écart entre les habitants de la région Ile-de-France et ceux des zones rurales : 22 % des premiers n'ont pas recouru à l'administration numérique cette année contre 34 % des seconds.

Le rapport « Améliorer la connaissance et le suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale » de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)⁴⁶, apporte quant à lui un éclairage sur la façon dont les personnes réalisent leurs démarches administratives en ligne. En 2019, si dans la majorité des cas les personnes y arrivent seules et sans difficulté, 13 % ont eu besoin d'un concours extérieur pour y parvenir. 6 % des personnes ont échoué. Pour ces dernières, dans la moitié des cas, les personnes parviennent à leurs fins en se rendant directement au guichet de l'administration concernée, ou en prenant contact par téléphone. Mais dans près d'un cas sur trois (28 %) la démarche n'a finalement pas été menée à son terme.

Lorsqu'une aide a été obtenue, c'est le plus souvent au sein même du foyer qu'elle a été trouvée (44 %) ou auprès de membres de l'entourage non cohabitant (39 %). Dans 7 % des cas, c'est un travailleur social.

4.2- LES DÉLÉGUÉS DU DÉFENSEUR DES DROITS, AUX CÔTÉS DES VICTIMES DE LA DÉMATÉRIALISATION

En 2021, près de 115 000 réclamations ont été adressées à la Défenseure des droits. 91 000 d'entre elles concernent les services publics (pour 35 000 en 2014). Les 530 délégués du Défenseur des droits, qui traitent 80 % de ces saisines, ont été interrogés au cours du mois de septembre 2021 sur la façon dont ils perçoivent, dans leurs permanences, les effets de cette transformation des relations entre l'administration et les usagers. Ils rapportent que la dématérialisation des démarches administratives représente une part significative des dossiers qui leur sont soumis et que, depuis deux ans, le nombre de réclamations en lien avec la dématérialisation est en augmentation.

Les nombreux exemples cités ci-dessous montrent la persistance des difficultés déjà identifiées dans le précédent rapport, l'apparition de nouveaux problèmes et surtout les conséquences parfois très graves pour les usagers de la transformation numérique des administrations.

Les services publics mis en cause devant les délégués pour des difficultés liées à la dématérialisation des démarches demeurent principalement : les préfectures, dans le cadre des démarches des étrangers (citées par 84 % des délégués) et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) pour les titres liés aux véhicules (permis de conduire, permis d'immatriculation - cités par 79 % des délégués). Parmi les organismes de protection sociale les plus cités, les délégués mentionnent essentiellement les Caf (44 %) et les Carsat - régime général de l'assurance retraites (37 %).

Ils soulignent également des réclamations liées aux problèmes d'ergonomie et de complexité de sites publics, des difficultés de transmission de données entre administrations et des demandes de pièces complémentaires allant au-delà de ce qui est prévu par les textes. La question de l'acceptation implicite d'une communication exclusivement numérique entre administration et usager reste elle aussi d'actualité.

ÉCHANGE OU RÉCUPÉRATION DE PERMIS ?

La réclamante était partie au Canada pour un stage et avait changé son permis de conduire contre un permis canadien. De retour en France depuis un an pour y travailler, elle a demandé l'échange de son permis canadien contre un permis français sur le site de l'ANTS qui lui a délivré un récépissé attestant du dépôt de son dossier complet.

Après six mois d'attente elle s'est inquiétée par téléphone auprès de l'ANTS qui a expliqué qu'il fallait déposer une nouvelle demande en cochant la rubrique « récupération d'un permis français » et non « échange d'un permis étranger ». Elle a patienté six mois de plus, avant de contacter le délégué du Défenseur des droits qui a saisi et obtenu de la préfecture

de N le changement de permis de conduire pour permettre à la réclamante de se rendre à son travail. »

UN ALLER SANS RETOUR VERS LE NUMÉRIQUE ?

La création du compte personnel Pôle emploi vaut, par défaut, acceptation de la communication dématérialisée, sans que les intéressés en soient nécessairement conscients. Ainsi, un demandeur d'emploi a saisi le Défenseur des droits car il a été radié de Pôle emploi en raison de deux absences à des rendez-vous avec son conseiller. Habitant en « zone blanche », privé de réseau téléphonique et de connexion internet, il n'avait pas reçu à temps ni les SMS, ni les mails de convocation sur son téléphone portable.

Un grand nombre d'usagers sont victimes d'erreurs de l'administration, de mauvaises transmissions de pièces, d'informations erronées. Ces situations n'ont pas été créées par le développement de l'administration numérique, mais elles sont rendues encore plus difficiles à résoudre pour les usagers en l'absence de guichet et d'interlocuteur, lorsque les administrations exigent de passer par internet pour modifier des éléments, faire des dossiers, envoyer des pièces ou interagir avec un agent.

SANS DOMICILE ET SANS GUICHET

Faute d'avoir pu réaliser en ligne sa déclaration trimestrielle de ressources, et l'espace France services où il a l'habitude de faire ses démarches étant fermé pendant l'été, un réclamant sans domicile fixe et dépourvu d'équipement numérique a vu la Caf mettre fin à ses droits pour défaut de déclaration....

QUAND LES CAISSES NE COMMUNIQUENT PLUS ENTRE ELLES

À la suite d'un dysfonctionnement informatique entre la Caf et la MSA, la réclamante a été privée d'allocations. La Caf l'a renvoyée sur la MSA qui lui a indiqué le transfert du dossier à la Caf.

NE ERREUR INCORRIGIBLE

Une anomalie dans la transmission par la Cnam à la Caf du montant annuel des ressources (un zéro de trop) d'un père de famille lui a valu la suspension des APL de janvier à mai 2021. La Caf indiquait à la personne qu'elle devait procéder à la modification de ses ressources sur son espace personnel, alors que cette opération n'est pas possible. Ses courriers restaient sans réponse et il ne pouvait rencontrer personne. Une fois la Cnam contactée par la déléguée le problème a été résolu avec un versement rétroactif.

QUAND LE DÉLÉGUÉ DOIT FAIRE « À LA PLACE »

M. B vivant seul et ayant des difficultés pour se déplacer n'avait pas transmis son dossier de retraite à la Carsat. L'assistant social du secteur l'avait aidé dans un premier temps mais il lui manquait certaines informations que M. B ne pouvait pas aller chercher sur internet car il n'a ni ordinateur, ni téléphone mobile. Sa pharmacienne, son seul lien social de proximité, a bien voulu numériser les informations et les documents et les a transmis à la déléguée du Défenseur des droits. La Carsat a accepté que le dossier de M. B. soit transmis par une déléguée du Défenseur des droits.

RUPTURES DE DROITS EN SÉRIE

Une personne étrangère résidant en France depuis plus de 10 ans, a failli perdre ses droits au minimum vieillesse car la préfecture avait considéré qu'elle avait quitté le territoire français en 2019, lors d'un changement de procédure de renouvellement de sa carte de séjour. La dame en question avait renouvelé son titre par courrier, alors que la préfecture venait de dématérialiser cette démarche. La préfecture ne lui avait pas délivré de récépissé et la considérait absente : en conséquence, la MSA considérait qu'elle avait quitté la France en 2019 et que cela l'empêchait de bénéficier de la SASPA.

Après saisine de la préfecture, la caisse a finalement reconnu son erreur, et le dossier est en cours de réexamen.

Depuis 2019, se sont ajoutées de nouvelles difficultés liées à la situation sanitaire, notamment pour accéder au système de santé et en particulier à la vaccination (citées par 36 % de délégués). Certains délégués ont ainsi rapporté des situations de refus par un professionnel de santé d'accorder des rendez-vous par téléphone, la démarche se faisant uniquement par internet... Des questions liées à la continuité pédagogique (citées par 20 % des délégués) ont également émergé à la suite des périodes de fermeture des établissements scolaires.

MA PRIME RÉNOV : NOUVELLE AIDE, NOUVELLES DIFFICULTÉS

La subvention créée en 2020 et destinée à la rénovation énergétique des logements dénommée « Ma Prime Rénov » est citée par 37 % des délégués, en raison notamment des dysfonctionnements du site informatique de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH) et du caractère exclusivement numérique de la démarche à suivre pour obtenir le versement de l'aide.

Les délégués ont ainsi rencontré des situations dans lesquelles les demandeurs voyaient leur dossier annulé, puis devaient en rouvrir

un nouveau, qui se trouvait bloqué ensuite, si les travaux ont été effectués entretemps. Beaucoup de réclamants se plaignent du manque d'interlocuteur dédié et facilement accessible du côté de l'ANAH et de la difficulté à modifier un dossier en cours.

Là aussi, le recours à des intermédiaires peut compliquer l'accès au service public, comme dans le cas de ce particulier, bloqué pour déposer sa demande, car il ne connaît pas le mot de passe de son compte, préalablement créé par un artisan qui a effectué une simulation au nom du particulier. Malgré plusieurs appels téléphoniques sur la plateforme du site il ne peut pas réinitialiser son mot de passe.

Faute de réponse de l'ANAH sur un dossier bloqué, une réclamante dit avoir passé l'hiver sans chauffage.

Malgré les politiques d'inclusion menées par les pouvoirs publics, une partie importante de la population du pays reste en 2022 confrontée à des difficultés liées à la dématérialisation des procédures administratives qui sont parfois insurmontables et entraînent de lourdes conséquences en matière d'accès aux droits. Ces usagers en difficulté, accompagnés quand ils savent pouvoir l'être et qu'ils ont la chance d'avoir accès à l'un des dispositifs qui existent, doivent engager des efforts très importants pour faire reconnaître leurs droits par des administrations trop souvent distantes. Cet effort est bien sûr particulièrement coûteux pour les personnes les plus âgées, les plus jeunes, les moins aisées, les plus isolées, les moins urbaines, les moins diplômées.

Elles représentent une part importante de la population, et elles n'ont pas moins de droits que les autres – elles font même sans doute partie des catégories qui ont le plus besoin d'accéder aux services publics.

Les effets négatifs de la dématérialisation ne se limitent pourtant pas à elles. Ils concernent également les aidants, familiaux ou professionnels du secteur social, le monde associatif, les agents publics, en particulier dans les petites communes. Tous doivent s'adapter à ce changement sur lequel ils n'ont pas prise. Ils sont ainsi priés de se conformer aux processus numériques décidés par les services publics, doivent s'y adapter et modifier leurs relations à l'administration. En fin de compte, toute personne peut un jour être amenée à se heurter à une difficulté dans une démarche, et rencontrer des difficultés à la résoudre si elle n'a pas accès à autre chose qu'à une page web ou une appli mobile.

Mais si cette transformation profonde du mode de relation avec l'administration a des conséquences pour l'ensemble des usagers, certains groupes sociaux sont particulièrement exposés au risque de voir l'accès à leurs droits entravés. Le Défenseur des droits avait, en 2019, attiré l'attention des pouvoirs publics sur ces situations spécifiques et émis des recommandations pour garantir leur accès aux services publics.

PARTIE II

CERTAINES POPULATIONS SONT STRUCTURELLEMENT PÉNALISÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE

Début 2022, près de 40 % des démarches administratives en ligne sont accessibles aux personnes en situation de handicap. Cette augmentation peut être saluée comme une avancée mais ne saurait suffire à garantir l'accès universel aux démarches administratives, dès lors que plus de 60 % d'entre elles demeurent encore « hors de portée » des personnes en situation de handicap.

Il en va de même de la situation des personnes détenues, qui n'a quasiment pas évolué, alors qu'elles sont confrontées à la nécessité de réaliser des démarches administratives pour faire valoir leurs droits.

Un constat analogue prévaut pour d'autres catégories de personnes, comme les personnes en situation de pauvreté, les personnes âgées, les majeurs protégés. Les obstacles à l'accès aux droits semblent même s'être renforcés pour les jeunes, pour certains parents ou pour les personnes étrangères, qui restent aujourd'hui victimes de très graves dysfonctionnements administratifs mettant en cause leur accès à certains de leurs droits fondamentaux.

1. LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP, ENCORE LARGEMENT EXCLUES DE L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE

Toutes les personnes en situation de handicap n'éprouvent pas nécessairement de difficultés avec l'administration numérique. Le handicap peut cependant renforcer les difficultés d'accès aux services publics, lorsque les outils et les interfaces numériques permettant d'effectuer une procédure dématérialisée ne sont pas accessibles.

Soulignant l'inaccessibilité de la majorité des sites publics dans son rapport de 2019, en dépit de l'obligation juridique d'accessibilité consacrée à l'article 21 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées⁴⁷, par la 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 public⁴⁸, et par l'article 47 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 modifié⁴⁹, le Défenseur des droits appelait de ses vœux la mise en place d'un encadrement efficace de la réalisation des obligations d'accessibilité⁵⁰.

FOCUS**ACCESSIBILITÉ NUMÉRIQUE : CE QUE DIT LE DROIT**

Le développement de l'accessibilité numérique consiste à faire en sorte que les interfaces, les outils et les contenus puissent être consultables et manipulables par des personnes en situation de handicap (visuel, auditif, moteur, cognitif, par exemple) et donc à agir sur les freins pouvant faire du numérique une technologie « incapacitante » pour l'accès aux services publics.

L'accès des personnes handicapées aux sites internet est un droit reconnu par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CIPDH) qui en fait une condition essentielle pour garantir aux personnes handicapées la jouissance effective des droits fondamentaux à égalité avec les autres. L'article 9 de la Convention dispose qu'« afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, 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 ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent, entre autres : [...] Aux services d'information, de communication et autres services, y compris les services électroniques et les services d'urgence. »

En ratifiant la Convention, et en la transposant en droit français en 2010, la France s'est engagée à prendre les mesures appropriées pour que l'ensemble de ses instruments législatifs, ses politiques publiques et programmes respectent et garantissent l'effectivité des droits visés par ladite Convention.

De même, la Directive (UE) 2016/2102 du Parlement et du Conseil de l'Europe du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des

sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public impose une accessibilité des sites internet des organismes publics au plus tard le 20 septembre 2020.

En droit interne, l'article 47 de la loi pour l'égalité des chances de 2005⁵¹ a introduit en droit une obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne, concept renvoyant à tout type d'information sous forme numérique, quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation, en particulier les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique.

Le décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité pour les personnes handicapées des services de communication au public en ligne, pris en application de la Directive européenne, fixe par ailleurs une triple obligation :

- L'obligation pour le ou la ministre chargée des personnes handicapées de rédiger et de communiquer au plus tard le 23 décembre 2021 à la Commission européenne (puis tous les trois ans) un rapport sur le suivi annuel de la conformité des sites internet, intranet et extranet et des applications mobiles avec les exigences d'accessibilité ;
- L'obligation d'accessibilité des sites publics au 23 septembre 2020 ;
- Celle de toutes les applications mobiles, les progiciels et les mobiliers urbains numériques au 23 juin 2021.

Le respect de ces obligations s'apprécie au regard du niveau d'accessibilité des sites, tel qu'attesté par les personnes publiques responsables, dans une déclaration publiée sur le site internet. Le responsable du site est également tenu de produire un schéma pluriannuel de mise en accessibilité sur trois ans et des plans d'action annuels élaborés à partir de ce dernier.

Selon l'article 8 du même décret, le manquement à ces obligations déclaratives peut entraîner une sanction financière prononcée par le ministre chargé des personnes handicapées d'un montant de 20 000 euros par service en ligne.



La direction générale de la cohésion sociale est chargée de vérifier le respect des obligations et de proposer les sanctions à prononcer au ministre chargé des affaires sociales.

Enfin, pour faciliter la mise en œuvre de l'accessibilité numérique, la DINUM édite depuis 2009 le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité – RGAA, créé pour mettre en œuvre l'article 47 de la loi handicap de 2005 et son décret d'application actualisé en 2019. Il fait régulièrement l'objet de nouvelles versions et mises à jour pour s'adapter aux évolutions du Web mais aussi aux changements de normes et réglementations. La version 4 du RGAA a été arrêtée conjointement par la ministre chargée des personnes handicapées et le ministre chargé du numérique le 20 septembre 2019. Le RGAA est un document opérationnel structuré en deux parties. La première présente les obligations à respecter et la deuxième contient une liste de critères pour vérifier la conformité d'une page web.

Pour conserver une correspondance la plus correcte possible avec les normes européenne et internationale de référence en accessibilité numérique, une version 4.1 du RGAA a été publiée le 16 février 2021

Une circulaire du ministre de la Transformation et de la fonction publiques et de la secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées du 17 septembre 2020 confie au Service d'information du Gouvernement le suivi de la mise en conformité des 15 sites gouvernementaux les plus fréquentés et à la direction interministérielle du numérique celui des 250 démarches administratives les plus utilisées⁵².

La direction interministérielle du numérique (DINUM) a développé un accompagnement à destination d'administrations volontaires pour améliorer et mettre en conformité leur site avec le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA). Dans ce cadre, la DINUM a engagé à partir de septembre 2020 un suivi plus soutenu de la mise en accessibilité des sites, notamment à travers son « commando UX »⁵³.

La direction interministérielle de la transformation publique propose quant à elle aux administrations des outils pour la simplification des documents administratifs intégrant la composante lisibilité pour les personnes handicapées (couleur, police de caractère, contraste, place des éléments sur la page web, etc.).

Les concepteurs du site « service-public.fr » utilisent l'expérience utilisateur dans leur politique d'amélioration continue du site. Dans leur panel d'utilisateurs, les personnes en situation de handicap sont toujours représentées. La direction de l'information légale et administrative (DILA), qui édite ce site, a fait le choix, afin d'obtenir le meilleur résultat possible, que l'accessibilité soit prise en compte nativement dans les projets par les équipes impliquées dans le développement des sites. Les équipes formées à l'accessibilité sont également accompagnées par des experts tiers, notamment pour l'audit, les arbitrages et la vérification des corrections tout au long des phases de conception et de développement.

Malgré ces évolutions qu'elle salue, la Défenseure des droits constate l'écart qui perdure entre l'obligation juridique d'accessibilité numérique, dont l'objectif d'accessibilité totale au 23 septembre 2020⁵⁴ est rappelé par la circulaire du 17 septembre 2020 relative à l'accessibilité des sites et applications mobiles, et les objectifs fixés en la matière. D'ici 2022, l'objectif est de mettre en conformité « seulement » les 15 sites gouvernementaux les plus fréquentés ainsi que 80 % des 250 démarches suivies par l'observatoire de la qualité des démarches administratives en ligne⁵⁵.

Comme l'a indiqué la Défenseure des droits dans son récent rapport sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées⁵⁶, ces objectifs apparaissent partiels au regard de l'urgence à répondre aux difficultés auxquelles sont confrontées les personnes handicapées.

FOCUS

POUR LES DÉFICIENTS VISUELS CAPTCHA A DES AIRS DE KAFKA

L'outil Captcha, qui vise à vérifier par le biais d'une question-réponse que la personne cherchant à accéder aux informations du site n'est pas un robot, exige que l'utilisateur déchiffre des signes qui sont illisibles pour les personnes mal ou non-voyantes. Leur lecture audio est par ailleurs couverte par un bruit de fond sonore afin d'empêcher les logiciels malveillants de les identifier, ce qui rend ces caractères peu audibles. Les déficients visuels sont ainsi privés d'accès à de nombreux services publics numériques dans leurs démarches (FranceConnect, Journal-officiel. gouv, site des administrations etc.) alors qu'il existe pourtant d'autres sécurités numériques qui ne sont pas basées sur la lecture de caractères difficilement déchiffrables. La direction de l'information légale et administrative (DILA), sous la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement, a par exemple remplacé le système Captcha⁵⁷ anciennement utilisé pour les textes à accès protégé du site Légifrance, en proposant désormais de répondre à une question claire et précise, rédigée en caractères « normaux » par l'intermédiaire de moyens chiffrés pouvant satisfaire à la fois au niveau de sécurité requis et à l'accessibilité de personnes malvoyantes.

SANS CAPTCHA, LA PRÉ-PLAINTE N'ABOUTIT PAS

Monsieur X, personne non-voyante, a saisi le Défenseur des droits à la suite des difficultés qu'il rencontre pour utiliser le service de pré-plainte en ligne du ministère de l'Intérieur (<https://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr/>). Le réclamant indique qu'à la fin de la démarche, il lui est demandé de recopier le texte inscrit dans une image, ce qui lui est impossible compte tenu de son handicap visuel. Après une vérification réalisée par les agents du Défenseur des droits, aucune alternative n'est proposée par le site pour les personnes non-voyantes. Au regard des stipulations de l'article 13 de la CIDPH, cette absence d'alternative constitue une atteinte au « droit à l'accès effectif des personnes handicapées à la justice, sur la base de l'égalité avec les autres ».

Comme en 2019, la Défenseure des droits regrette le caractère trop peu contraignant des obligations et des sanctions prévues par les textes en vue de garantir un accès effectif aux démarches et informations en ligne.

Elle regrette notamment que les sanctions évoquées ci-dessus ne portent « que » sur l'obligation de déclaration de la conformité ou de l'absence de conformité aux règles d'accessibilité du site et non pas sur le niveau d'accessibilité des sites en tant que tel.

Elle observe d'ailleurs qu'à ce jour, malgré le dépôt de dossiers de réclamations individuelles auprès du secrétariat d'État aux personnes handicapées pour défaut de déclaration de conformité, aucune sanction n'a été prononcée. Il lui semble dès lors nécessaire de créer une structure compétente et « outillée », afin de vérifier l'accessibilité des sites et de sanctionner les manquements en la matière.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande, à nouveau, la mise en place d'un véritable dispositif de contrôle de conformité des sites internet publics aux règles d'accessibilité, assorti de sanctions dissuasives et d'une obligation de prise en compte, notamment dans les cahiers des charges des marchés publics, de l'accessibilité lors de la conception ou de la refonte d'un site.

Comme le préconisait le Conseil national du numérique dans son rapport relatif à l'accessibilité publié en 2020⁵⁸, la Défenseure des droits invite le gouvernement à créer une délégation interministérielle de l'accessibilité numérique, qui serait chargée du pilotage, du contrôle et du suivi dans la durée de l'accessibilité numérique des services publics.

La Défenseure des droits recommande également d'introduire dans la formation initiale et continue des professionnels du numérique une formation à l'accessibilité numérique.

UNE PROCÉDURE PAPIER POUR RENOUVELER SA CARTE DE STATIONNEMENT

Monsieur X a saisi le Défenseur des droits à la suite de difficultés pour obtenir un duplicata de ses cartes mobilité inclusion (CMI) mention « invalidité » et « stationnement pour personnes handicapées ». Après avoir perdu ces deux documents, le réclamant a, par l'intermédiaire de son assistante sociale, effectué les démarches de renouvellement auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de V, avant de se tourner vers les services de l'Imprimerie nationale. Bien qu'ayant précisé qu'il ne disposait ni de matériel informatique, ni d'accès à internet, Monsieur X s'est vu indiquer par le service Carte Mobilité Inclusion que la demande de duplicata ne se faisait que sur le site internet *carte-mobilité-inclusion.fr*.

À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, l'Imprimerie nationale a mis en place une procédure complémentaire de commande « papier » des duplicatas de CMI. Ce nouveau service est ouvert et opérationnel depuis le 6 juillet 2021.

2. POUR LES PERSONNES DÉTENUES, UN ACCÈS TOUJOURS REFUSÉ

Certains pays européens comme les Pays-Bas, la Finlande, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni ou le Danemark autorisent les personnes détenues (de manière certes contrôlée et en tenant compte des impératifs de sécurité en prison) à accéder à internet, afin qu'elles puissent avoir accès à l'information et à la formation⁵⁹. Si l'accès n'est pas généralisé, ces pays mobilisent des technologies pour organiser un accès limité à certains sites, pour certains détenus, certains établissements, avec en général une supervision ou un contrôle de l'administration pénitentiaire.

En janvier 2019, le Défenseur des droits avait recommandé qu'une « *partie des contenus existant sur internet soient accessibles, librement, au sein des établissements pénitentiaires (site des services publics, mais également des sites de formation en ligne)* » afin de permettre aux personnes détenues de réaliser un certain nombre de démarches par internet.

L'accès à internet en détention n'est cependant toujours pas autorisé, le droit applicable résultant encore à ce jour de la circulaire du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'information pour les personnes placées sous main de justice⁶⁰.

L'exercice de nombreux droits et libertés fondamentales qui doivent rester garanties pour les personnes détenues se trouve entravé par les restrictions à l'accès aux technologies numériques et à internet⁶¹, parmi eux : la liberté d'expression (protégée par les articles 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (CEDH) et l'article 11 de la Déclaration des

droits de l'homme et du citoyen), le droit à l'instruction (sur le fondement duquel la Cour européenne des droits de l'homme a récemment condamné la Turquie)⁶², mais également le droit d'une personne détenue à la préparation de sa sortie de prison (garanti par l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009). Certaines limitations aux droits des détenus peuvent être justifiées par les impératifs de sécurité et d'ordre public. Mais si les personnes détenues ne disposent pas de la liberté d'aller et venir, elles ne sont pas de ce seul fait privées de leurs autres droits fondamentaux, sauf décision judiciaire expresse.

L'impossibilité d'accéder à internet en détention exclut les personnes détenues des moyens numériques mis à disposition des usagers, dans le cadre du développement de l'administration et de la justice numérique. À titre d'exemple, le « Portail du Justiciable » service fondé sur une communication par voie électronique des informations relatives à l'état d'avancement des procédures civiles et pénales utilisant le réseau internet, permet notamment au justiciable de saisir la justice via la requête numérique⁶³. Sans accès à internet, les personnes détenues ne peuvent utiliser ces plateformes. Enfin, cette interdiction d'accès à internet ne semble se fonder sur aucune base légale⁶⁴.

La possibilité de créer un accès restreint avait été envisagé en 2009, à la suite de la signature d'une convention entre le ministère de la Justice et la Caisse des dépôts et consignations prévoyant l'installation de dix espaces « Cyber-bases » sur trois ans⁶⁵. Ce projet visait à équiper des établissements pénitentiaires de bornes d'accès restreint à une liste de sites internet administratifs, informationnels et éducatifs dont l'utilisation était encadrée par des professionnels⁶⁶. Cette expérimentation n'a pas été étendue. En décembre 2019⁶⁷, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a en effet indiqué que, dix ans après le début de l'expérimentation au sein de sept établissements pénitentiaires, « *certaines de ces Cyber-bases ont cessé de fonctionner, notamment en raison d'une maintenance insuffisante ou inadaptée.* »

Cet outil, qui avait vocation à "rendre les personnes détenues autonomes dans l'utilisation de l'outil internet et multimédia et à leur permettre d'accéder aux équipements informatiques, au travers d'ateliers collectifs, d'accompagnement individuel ou d'accès encadré", n'a par ailleurs jamais été déployé dans d'autres établissements ».

En mars 2019, le dispositif « Numérique en détention » (NED), porté par l'administration pénitentiaire dans le cadre du chantier de transformation numérique du ministère de la Justice, est entré en phase d'expérimentation. Son objectif est « *d'économiser du temps de travail et de la dépense publique en réduisant les tâches administratives aujourd'hui réalisées par les agents pénitentiaires ou déléguées à des prestataires* » et « *d'améliorer la qualité de service en rendant les détenus et les proches plus autonomes dans leurs demandes de prestations et en fournissant de nouveaux services (plateforme pédagogique)* »⁶⁸. Si le volet pédagogique de ce dispositif prévoit l'intégration d'un Espace numérique de travail (ENT) au portail numérique - proposant aux personnes détenues d'accéder à des contenus en lien avec des parcours pédagogiques - et le déploiement de « Campus connecté en détention » permettant l'accès aux contenus de formation universitaire, le volet relatif au travail⁶⁹ et le déploiement du service Aidants Connect⁷⁰ ont vocation à être utilisés par des tiers.

Le recours à l'accompagnement d'un tiers pour remplir des documents administratifs spécifiques - parfois par la voie dématérialisée - est déjà pratiqué dans les établissements pénitentiaires, la personne détenue ne pouvant accéder aux formulaires de manière autonome⁷¹, notamment si elle est isolée socialement. En l'absence d'autonomie, l'accès aux droits des personnes détenues et la possibilité pour ces dernières d'effectuer des démarches administratives sont subordonnées aux moyens humains (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et assistants de service social) dont dispose l'établissement pénitentiaire sous la responsabilité duquel elles sont placées. À cet égard, la Défenseure des droits, dans son avis

n°21-13 du 30 septembre 2021, a rappelé que « *les recommandations du Conseil de l'Europe, selon lesquelles un agent de probation devrait suivre au maximum 60 personnes, sont loin d'être respectées. De nombreux CPIP prennent en charge plus de 100 personnes, parfois jusqu'à 130, ce qui ne permet absolument pas de mettre en place un suivi personnalisé* ». Dès lors, l'intermédiation ne semble pas être une solution valable pour tous les détenus.

Pour permettre aux organismes sociaux d'intervenir dans les établissements eux-mêmes et ainsi de pallier le nonaccès à internet des personnes détenues, il faudrait qu'elles puissent elles-mêmes avoir accès à internet (ainsi que les délégués du Défenseur des droits), et donc lever l'interdiction générale d'accès à internet. Cette dernière a pour conséquence de freiner l'implication des partenaires dans les structures, voire de les dissuader de s'y engager.

Enfin, le NED concerne également les démarches de la vie quotidienne. La mise en place d'une cantine numérique et d'un portail permettant d'effectuer les démarches administratives internes à la détention par le biais de saisines électroniques (demandes d'audience, de changement de cellule, d'inscriptions à une activité...) ⁷², depuis le terminal disposé en cellule ou dans les salles d'activités, peut permettre d'assurer un meilleur suivi des demandes. Toutefois, une partie de la population pénale peut éprouver des difficultés à utiliser cet outil. Ce constat a été dressé par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines (CPT) lors de la visite, au printemps 2017, de la prison de Leuze-en-Hainant en Belgique, au sein de laquelle est déployée la plateforme informatisée « Prison Cloud » ⁷³. Le CPT indique qu'« *un certain nombre de détenus, ceux ne sachant ni lire ni écrire en particulier, étaient en difficulté face à l'exigence d'utiliser la plateforme informatisée "Prison Cloud"* » et a encouragé « *les autorités belges à intensifier leurs efforts visant à améliorer l'accessibilité de la plateforme informatisée "Prison Cloud" pour l'ensemble des détenus* » ⁷⁴. Le CPT constate néanmoins que « *l'assistance des détenus désignés comme "écrivain public" avait en partie offert une solution* ».

Au sein des établissements, le développement de procédures dématérialisées destinées à simplifier la vie des détenus doit s'accompagner des mêmes précautions qu'à l'extérieur pour éviter qu'elles n'aggravent les inégalités.

En conséquence, la Défenseure des droits rappelle que les droits et libertés des personnes détenues (en particulier la liberté d'expression, le droit à l'instruction, le droit de la défense et la préparation de la défense) doivent être protégés, la peine ne devant affecter que leur liberté d'aller et venir. Ils doivent non seulement être accompagnés vers l'autonomie numérique lorsqu'ils ne maîtrisent pas l'outil informatique, mais également être mis en mesure d'accomplir les démarches administratives courantes qui s'imposent à tout usager, ainsi que celles qui favorisent la préparation de leur sortie (liens avec des structures d'hébergement, des établissements de santé, des organismes intervenant dans le domaine du travail et de la formation, etc.), en limitant autant que possible l'intermédiation dans la réalisation de celles-ci.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande de garantir aux personnes privées de leur liberté un accès aux sites internet des services

FOCUS

ÉTABLISSEMENT DES CARTES D'IDENTITÉ NATIONALE POUR LES PERSONNES DÉTENUES

Préalable indispensable à la réalisation de toute une série d'actes de la vie courante, la possession d'une carte d'identité conditionne le bon déroulement des relations sociales, qu'elles soient professionnelles (activités professionnelles en cours de détention ou en vue de la préparation à la libération de la personne détenue), personnelle (mariage, filiation) ou citoyenne (inscription sur les listes électorales).

À ce titre, la circulaire du 23 octobre 2012 relative à la demande de délivrance de la CNi aux personnes détenues énonce que la possession et l'usage d'une carte d'identité *« sont des éléments essentiels pour le processus d'insertion et de réinsertion de toute personne placée sous main de justice »*⁷⁵.

Depuis 2016 et la mise en œuvre du « Plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) prévoyant le dépôt des demandes de carte nationale d'identité auprès des mairies équipées d'un dispositif de recueil qui permet la numérisation des pièces justificatives et le recueil des empreintes digitales, les personnes détenues sont confrontées à des difficultés matérielles persistantes dans le traitement de leurs premières demandes ou de demandes de renouvellement de cartes nationales d'identité.

Par une décision en date du 19 juin 2019⁷⁶, le Défenseur des droits a attiré l'attention du ministre de l'Intérieur sur ces difficultés et a recommandé la mise en place d'un dispositif technique homogène sur l'ensemble du territoire permettant l'enregistrement des demandes de délivrance des cartes nationales d'identité des personnes détenues, en particulier le recueil de leurs empreintes digitales.

À la suite de cette décision, une instruction conjointe des ministères de l'Intérieur et de la Justice en date du 28 juillet 2019 a précisé les modalités de délivrance des cartes nationales d'identité aux personnes détenues.

Cette instruction confie le recueil des demandes de CNi des personnes détenues

aux agents des préfectures, à l'occasion de déplacements au sein des établissements pénitentiaires au moyen d'un dispositif mobile. Ce dispositif n'exclut pas la possibilité de confier cette mission aux agents des mairies lorsqu'un accord local est trouvé.

Toutefois, dans le cadre de leur permanence au sein des établissements pénitentiaires, les délégués du Défenseur des droits sont encore régulièrement saisis par des personnes détenues rencontrant des difficultés dans leurs démarches visant à établir ou à renouveler leur carte nationale d'identité.

La Défenseure des droits rappelle la nécessité de veiller à la mise en œuvre de l'instruction du 28 juillet 2019 afin d'homogénéiser les pratiques sur la délivrance des cartes d'identité aux personnes détenues au sein des différents établissements pénitentiaires et de garantir ainsi leur droit au maintien de relations sociales ainsi que le principe d'égalité devant les services publics.

3. POUR LES PLUS PRÉCAIRES, UN OBSTACLE NUMÉRIQUE SUR LE CHEMIN DES DROITS SOCIAUX

Les personnes les plus exposées aux situations de précarité rencontrent d'importantes difficultés pour faire valoir leurs droits, c'est un fait bien établi et reconnu⁷⁷. La contrainte numérique qu'il appartient désormais aux usagers de surmonter semble avoir éloigné encore davantage ces personnes de leurs droits. Il s'agit là d'un paradoxe, lorsque l'on sait que, malgré les alertes émises dès 2013 par le Défenseur des droits⁷⁸, la dématérialisation a été présentée par les pouvoirs publics comme un moyen d'améliorer l'accès aux droits, notamment sociaux⁷⁹.

Comme le soulignent les travaux de Pierre Mazet, ou encore ceux de Philippe Warrin et d'Hélène Revil⁸⁰, la dématérialisation agit comme une nouvelle conditionnalité de l'accès aux droits qui ne tient ni à des critères légaux ou réglementaires d'éligibilité, ni à des critères comportementaux. Pour obtenir ses droits, il faut – en plus des autres conditions prévues

par les textes – être autonome et capable de mobiliser les technologies numériques, ou a minima être en mesure de trouver de l'aide pour le faire : « *Les fractions des populations les plus précarisées sont renvoyées vers la réalisation de démarches multiples, ce qui retarde voire compromet leur accès aux droits. Pour les personnes précaires qui ne maîtrisent pas l'internet, la dématérialisation des échanges représente non une simplification mais bien plutôt une barrière, qui doit être contournée, au prix de déplacements au guichet (lorsqu'ils existent encore), de sollicitations ou de demandes d'aide* »⁸¹.

Or les plus précaires, les moins diplômés, les plus pauvres sont aussi ceux qui ont le moins accès au numérique. En effet, dans son analyse sociodémographique de l'accès à internet, le Credoc souligne que 40 % des personnes non-diplômées, 22 % des personnes pauvres et 24 % des ménages bénéficiaires des minima sociaux n'ont pas d'accès à l'internet fixe à domicile, alors que ce n'est le cas que de 15 % de l'ensemble des Français⁸².

Les causes de la vulnérabilité numérique peuvent être liées à la maîtrise des outils, à la connexion (absence de connexion internet fixe, problèmes d'accès à internet en accueil de jour...) ou à l'équipement. La maîtrise des outils informatiques mais aussi des savoirs de base (maîtrise de la langue, de l'écrit mais également du langage administratif) conditionnent le rapport à l'administration numérique, comme l'a rappelé Sandrine D., usagère en situation « d'illectronisme », à l'occasion de son échange avec la Défenseure des droits⁸³. Car, la dématérialisation se traduit souvent par la transposition sur un support numérique des dossiers de demande qui préexistaient sous format papier : la lourdeur liée au recueil des pièces justificatives et l'effort pour l'utilisateur de compréhension des informations demandées et du langage administratif expliquent ces difficultés d'usage. Cet effort est en l'occurrence accentué pour les personnes les plus en difficulté avec l'usage d'internet : nécessité de numériser des documents, isolement derrière l'écran d'ordinateur, forme de captivité dans le déroulement des pages internet sans avoir de vue d'ensemble du dossier, peur de valider les informations, etc.

Le facteur de l'isolement social (familial, géographique, professionnel) a également été mis en avant à cette même occasion par Claude G. (sans domicile fixe), ainsi qu'une certaine méfiance vis-à-vis de l'environnement numérique. Les associations auditionnées ont également alerté la Défenseure des droits sur les problèmes d'accès à internet liés aux coûts (d'abonnement, d'équipement...), ainsi que sur les difficultés pour accéder à une connexion internet, certains centres d'hébergement allant jusqu'à interdire la connexion à internet.

Face au coût élevé des connexions internet, les personnes économiquement vulnérables doivent parfois faire le choix entre se nourrir et avoir accès à internet pour réaliser une démarche leur permettant d'accéder à leurs droits. Solange V. dit ainsi : *« J'ai du mal à boucler mon budget pour faire manger ma famille. Pourtant, pour pouvoir vivre, je dois payer un abonnement internet pour avoir accès à mes droits et faire mes déclarations en ligne »*. Lors d'une rencontre de travailleurs sociaux organisée à Nice avec la Défenseure des droits, la responsable d'un centre communal d'action sociale soulignait l'absurdité de la situation dans laquelle elle se trouvait, face à des ménages pour lesquels elle devait débloquer des aides d'urgences... dont ils n'auraient pas eu besoin s'ils avaient réussi à faire valoir leur droit à certaines prestations.

Ces difficultés ont notamment été accrues durant le premier confinement, de nombreuses personnes ayant été confrontées à l'impossibilité d'être aidées dans leurs démarches en raison de la fermeture des services publics et de l'arrêt ou de la diminution des activités et des actions menées par les associations (fermeture des accueils de jour, arrêt des maraudes en particulier). Les témoignages recueillis par la Fédération des acteurs de la solidarité dans le cadre de l'animation des conseils régionaux des personnes accompagnées (CRPA) montrent qu'elles ont ainsi été très isolées et en grande difficulté pour accéder à l'information et être accompagnées. Les intervenants sociaux ont dû adapter leurs modalités de travail, et recréer du lien faute de pouvoir organiser des entretiens physiques.

À ce titre, le numérique (entretien téléphonique, visioconférence), s'est révélé pour certains être un outil important pour rompre l'isolement. Mais cela implique aussi que les structures puissent fournir un équipement aux personnes qu'elles accompagnent.

RECOMMANDATIONS

- La Défenseure des droits recommande d'associer les usagers précaires ou pauvres, les associations qui les accompagnent et les travailleurs sociaux, à la conception et à l'évaluation continue des sites publics, afin de comprendre leurs difficultés et d'étudier leurs propositions pour adapter leur ergonomie et le vocabulaire des formulaires. Les outils numériques doivent être pensés pour faciliter l'accès aux droits et être des ressources pour les travailleurs sociaux dans l'accompagnement des personnes ;
- La Défenseure des droits encourage le développement de partenariats entre les opérateurs de télécommunications fixes et les bailleurs sociaux publics ou privés ou les gestionnaires de logements étudiants, de pensions de famille ou encore de centres d'hébergement d'urgence, pour proposer aux locataires ou aux résidents une connexion à un prix solidaire négocié ;
- La Défenseure des droits recommande, dans les établissements médico-sociaux, notamment les centres d'hébergement, de donner accès à une connexion internet et à la possibilité de charger la batterie des téléphones portables ;
- La Défenseure des droits recommande de développer les filières de récupération et de reconditionnement d'ordinateurs, tablettes et smartphones, pour leur donner une seconde vie à des prix solidaires, dans le prolongement de la loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale numérique en France ;

- La Défenseure des droits recommande de mieux encadrer le coût des appels vers les administrations, qui restent non négligeables à partir de cartes prépayées. S'agissant de l'utilisation des données, dans un contexte de recours accru aux visioconférences, la Défenseure recommande de mieux informer les usagers des coûts induits par ces usages et des risques de dépassement de forfait, par exemple en affichant en temps réel le volume de données restant ou en sensibilisant les professionnels pour qu'ils alertent systématiquement les personnes sur ces coûts ;
- La Défenseure des droits recommande de mettre en place des actions d'« aller-vers », à destination des publics les plus éloignés des services publics, du numérique et donc de l'accès aux droits. Ces actions doivent inclure une sensibilisation positive, par des intervenants de confiance, pour casser les peurs – à défaut de quoi, les personnes les plus en difficulté ne se rendront pas aux formations. Les formations proposées doivent permettre aux personnes de bénéficier d'un accompagnement complet, adapté à leurs besoins – ce que le Pass numérique, tel qu'il est déployé aujourd'hui, ne permet pas. Il conviendrait enfin de mieux former les agents des espaces France services à l'accompagnement au numérique.
- La Défenseure des droits encourage également les initiatives simplifiant les démarches d'accès aux droits comme par exemple le coffre-fort numérique.

FOCUS

MARAUD'IN : ALLER VERS LES SANS-ABRIS, AVEC DES TABLETTES

La Défenseure des droits recommande la généralisation des initiatives visant à aller-vers les plus précaires, à l'instar du projet « Maraud'IN » pour les personnes sans abri construit avec le soutien de la Fondation AFNIC et en partenariat avec La MedNum. Ce projet a pour objectif de favoriser l'accès aux droits et l'inclusion par le développement de maraudes d'inclusion numérique. Cette expérimentation auprès de six maraudes sera essaimée, en 2022, auprès de dix autres maraudes. Pensé pour s'intégrer aux maraudes existantes qui connaissent le terrain et disposent de moyens matériels pour aller vers les personnes sans-abri, le projet permettra :

- D'équiper les maraudes en matériel numérique, notamment en tablettes avec forfaits 4G pour les maraudeurs, de mettre à disposition des personnes sans abri les plus autonomes des tablettes, des bornes et des casiers de recharges pour téléphone portable ;
- De mener un travail de médiation numérique dans le secteur de la veille sociale par la formation des maraudeurs (professionnels comme bénévoles) à la médiation numérique co-construite avec La MedNum.

FOCUS

UN COFFRE-FORT NUMÉRIQUE POUR NE RIEN PERDRE DE SES DROITS

Le coffre-fort numérique permet de conserver des copies numériques de documents administratifs, d'enregistrer des événements avec un système de rappel par SMS, de conserver des contacts et des notes utiles. Les personnes qui disposent d'un tel coffre-fort peuvent, même sans avoir d'adresse mail, adresser via le coffre-fort leurs pièces à des administrations.

15 000 coffres-forts ont été ouverts pour des personnes en situation de précarité dans toute la France, souvent des personnes sans

domicile fixe. 300 structures ont adhéré au dispositif *via* une convention avec recherche de subvention soit dans le cadre d'un appel d'offre.

L'association Reconnect tient des permanences dans les structures sociales pour accompagner à l'utilisation du coffre-fort numérique, avec des ateliers à destination des NEET⁸⁴ dans une logique de parcours de remobilisation : savoirs numériques de base, accès aux droits, acculturation au numérique, bonnes pratiques et numérique professionnel dans une logique d'insertion.

4· LES PERSONNES ÂGÉES :

VERS UNE « DÉPENDANCE NUMÉRIQUE » ?

Même avant la dématérialisation, certaines personnes âgées éprouvaient de grandes difficultés pour réaliser de façon autonome des démarches administratives ou du quotidien. Mais la nécessité de disposer d'un outil supplémentaire a aggravé cet état de dépendance à un tiers qu'il soit familial, proche ou institutionnel.

La Défenseure des droits a rendu publique en septembre 2021 une enquête – intitulée « Difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé », qui révèle que près d'un quart des personnes âgées de 65 ans et plus sont confrontées à des difficultés dans leurs démarches administratives. 30 % de l'échantillon de l'enquête a déclaré ne pas disposer d'un accès à internet à son domicile, proportion qui augmente fortement avec l'âge (21 % des 65-74 ans, 38 % des 75-84 ans et 53 % des 85 ans ou plus).

Parmi les répondants, 23 % des personnes de 65 ans et plus déclarent avoir rencontré des difficultés pour remplir leurs démarches administratives, qu'elles soient en version papier ou dématérialisées, et 21 % ont rencontré des difficultés au cours des cinq dernières années pour résoudre un problème avec une administration ou un service public.

Les personnes de 65 ans ou plus ayant un usage d'internet rare (moins d'une fois par semaine) déclarent rencontrer davantage de difficultés administratives que les personnes ayant des usages plus fréquents.

Les principaux problèmes évoqués par les personnes âgées face à une difficulté avec un service public sont la difficulté à contacter quelqu'un (28 %), le manque d'information (19 %), la mauvaise information (18 %) et enfin l'absence de réponse (18 %).

Face aux difficultés administratives, plus d'une personne âgée sur sept abandonne ses démarches. L'étude fait également ressortir que, sans surprise, au-delà de l'âge, les difficultés d'accès aux services publics sont renforcées par la situation de précarité de la personne, la non-maîtrise de la langue française mais également par les difficultés d'utilisation d'internet.

Selon l'enquête qualitative menée auprès des aidants de personnes âgées, l'omniprésence du numérique accroît les difficultés, en induisant un sentiment fort d'exclusion et un impératif d'adaptation, qui se traduit par une dépendance accrue vis-à-vis des aidants. *« Je pense qu'ils souffrent de ne pas avoir d'interlocuteur précis en face d'eux qui les aide, les rassure ou valide ce qu'ils font. Il y a le côté "oh si je fais une bêtise". » « Il faut que les personnes âgées s'adaptent, on leur demande d'être connectées de plus en plus, d'avoir un téléphone portable, des tablettes, des ordinateurs et il y a des réfractaires, des gens qui ne veulent pas et favorisent le lien. »*

Même si l'usage d'internet au sein de la population des seniors est en croissance selon le dernier Baromètre du numérique⁸⁵, les personnes âgées restent les moins nombreuses à déclarer effectuer des démarches administratives en ligne. L'administration numérique entraîne de l'inquiétude pour près d'une personne de 70 ans ou plus sur deux⁸⁶. Ces résultats sont corroborés par les témoignages des aidants : *« Maintenant, on s'organise de plus en plus autour des ordinateurs, d'Internet et tout, ils sont complètement dépassés. Déjà à mon âge je commence à être dépassé, donc eux sont complètement perdus. »*

« Pour les impôts : si vous ne maîtrisez pas internet vous ne pouvez rien faire. Les déclarations se font sur internet. C'est moi qui m'en occupe. Mon père me fait confiance mais il a peur de manquer quelque chose. »

L'étude réalisée par l'association les Petits frères des pauvres corrobore ces constats : plus les personnes sont âgées, plus elles rencontrent des difficultés avec le numérique⁸⁷. Rappelons à ce titre que près d'un quart des personnes interrogées ne dispose d'aucune aide possible dans leur entourage en cas de difficultés dans leurs démarches administratives. La fermeture des guichets de proximité y participe également, en particulier dans les zones rurales.

RECEVOIR UN BULLETIN DE PENSION EN VERSION PAPIER : MISSION IMPOSSIBLE ?

Plusieurs anciens fonctionnaires de l'État, nés à partir de 1940, ont saisi le Défenseur des droits pour faire état de difficultés éprouvées pour obtenir un exemplaire papier du bulletin de pension ou de l'attestation fiscale qui leur étaient précédemment adressés par voie postale.

Par correspondance du 10 juin 2021, le service des retraites de l'État (SRE) explique qu'il « continue d'accompagner les usagers qui éprouvent des difficultés techniques pour accéder à ces documents à l'aide de plusieurs solutions accessibles, soit de façon dématérialisée (aide en ligne et film explicatif disponible sur le site de l'ENSAP, explications détaillées fournies par courriel selon les problématiques rencontrées par les usagers), soit par téléphone ».

S'agissant plus particulièrement des pensionnés ne disposant pas d'un accès à internet ou ne parvenant pas à accéder à leurs documents en ligne, ce service explique qu'ils « peuvent, quant à eux, les obtenir sur demande exprimée auprès du service d'accueil du service des retraites de l'État », insistant sur le fait qu'il continue de « procéder à l'envoi postal de ces documents dès que nécessaire ».



Or les informations transmises par le SRE ne concordent pas avec les explications, notamment écrites, que les centres de gestion des retraites (CGR) ont fait parvenir aux usagers, leur indiquant qu'aucun envoi papier ne pouvait être réalisé. Deux exemples en témoignent :

Madame X, retraitée âgée de 81 ans, a saisi le Défenseur des droits après avoir demandé par courrier, en vain, au centre de gestion des retraites de Limoges l'envoi postal du bulletin de pension. Dans sa réclamation, elle explique : « Je n'ai pas internet (...). J'ai donc écrit à Limoges pour exposer ma situation et demander de bien vouloir continuer à m'assurer le service du courrier papier. J'ai reçu une réponse négative me disant d'accéder à mon espace personnel ENSAP, rubrique « ma pension ».

Monsieur X, retraité âgé de 78 ans, a saisi le Défenseur des droits après avoir demandé par téléphone, en vain, au centre de gestion des retraites de Limoges l'envoi par courrier postal de son bulletin de pension. Son témoignage est le suivant : « Ce matin, 16 février, je téléphone au centre de gestion des retraites de Limoges. Non sans mal, je parviens à joindre une conseillère. J'exprime mon souhait de continuer à recevoir, une fois par an, mon bulletin de pension sous la version papier, parce que je ne manie pas l'ordinateur. Réponse : "Nous ne faisons pas d'exception" ».

La Défenseure des droits a demandé et obtenu du SRE l'engagement que chaque pensionné qui en fait la demande puisse obtenir la transmission papier des documents auxquels il n'est pas en mesure d'accéder par voie dématérialisée.

5- MAJEURS PROTÉGÉS : DES ACCÈS INADAPTÉS

Dans son premier rapport, le Défenseur des droits soutenait que la dématérialisation des démarches administratives ne devait pas avoir pour effet de remettre en cause les principes consacrés tant par la Convention internationale pour le droit des personnes handicapées (CIDPH) que par l'article 415 du code civil, qui fixe le cadre de la protection juridique des majeurs. Cet article dispose notamment que « cette protection est instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne » et « favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci ». Il constatait cependant qu'en apportant une nouvelle complexité pour l'exercice de leurs droits, la dématérialisation des procédures créait une rupture d'égalité devant les services publics entre les majeurs protégés et les autres usagers.

Il préconisait que les majeurs protégés soient mis en capacité d'exercer leurs droits de manière autonome, chaque fois que possible.

Dès lors, il recommandait 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.

Trois ans plus tard, si la dématérialisation des procédures se poursuit pour les majeurs protégés comme pour les autres usagers, la situation reste inchangée s'agissant de leur droit à l'autonomie. Aucun site internet public ne propose un accès distinct pour les majeurs protégés et pour les personnes chargées de leur mesure de protection. Cette défaillance porte atteinte aux droits et à l'autonomie des majeurs protégés.

Dans son rapport de 2019, le Défenseur des droits présentait le dispositif mis en place par la Caisse nationale des associations familiales (Cnaf), « Caf-partenaires », une interface dédiée aux professionnels, comme le seul outil adapté aux missions spécifiques des mandataires judiciaires à la protection des majeurs en fonction des mandats délivrés par le juge.

Ce constat est aujourd'hui confirmé par l'ensemble des acteurs du secteur qui considèrent cet outil comme étant indispensable au bon accomplissement de leurs missions.

La Défenseure des droits regrette à cet égard que les modalités d'accès à ce portail, respectueuses des missions des mandataires judiciaires, n'aient pas été transposées à d'autres services publics en ligne.

Elle constate également certaines carences qui n'avaient pas été mises en évidence en 2019.

Son attention a ainsi été appelée sur les restrictions d'accès aux comptes personnels Caf des personnes protégées lors de la mise en œuvre d'une mesure de protection. D'une part, la transmission du jugement de placement sous mesure de protection conduirait la Caf à suspendre le compte personnel préexistant du majeur protégé. D'autre part, une fois la mesure de protection mise en place et enregistrée par la Caf, le majeur protégé éprouverait des difficultés pour créer, à son initiative, un nouvel espace personnel.

Le fait de bénéficier d'une mesure de protection ne devrait en aucun cas restreindre de façon injustifiée la possibilité pour le majeur protégé de réaliser des démarches en ligne et donc son autonomie.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande de mettre en place des ajustements pour garantir au mieux les droits des majeurs protégés. Elle recommande également à la Cnaf d'assurer une harmonisation des conditions d'accès à son site pour les différents statuts des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (services, individuels, préposés, familles ou proches) pour qu'il n'y ait pas de disparités selon les modes d'exercice de la mesure.

FOCUS

UNE AUTONOMIE SEULEMENT PARTIELLE POUR OBTENIR UNE CARTE D'IDENTITÉ

Depuis un arrêté du 13 mars 2021⁸⁸, les personnes bénéficiant d'une mesure de tutelle peuvent désormais solliciter et signer seules leur carte nationale d'identité. La Défenseure des droits a déjà eu l'occasion de saluer la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de sa décision 2020-027⁸⁹, laquelle indiquait que les textes anciennement en vigueur n'étaient pas conformes aux dispositions de la CIDPH relatives au droit à l'autonomie des personnes protégées. Elle regrette néanmoins que le service de l'Agence nationale pour les titres sécurisés (ANTS) n'ait pas anticipé la mise en œuvre de ce texte réglementaire. Ainsi, alors que les personnes protégées doivent produire une attestation du tuteur déclarant que celui-ci est informé de sa démarche, une copie de son titre d'identité et du dernier jugement concernant la mesure de tutelle, l'ANTS ne prévoit ni encart dédié sur son site, ni formulaire CERFA adapté à leur situation spécifique. Par ailleurs, pour les renouvellements de CNI pour cause de perte ou de vol, il est nécessaire de payer un timbre fiscal électronique dont il faut fournir le numéro pour enregistrer la pré-demande en ligne. Or, à défaut de carte bancaire, le majeur en tutelle est contraint d'interrompre la démarche en ligne. Ainsi, par la mise en œuvre de la procédure dématérialisée, le droit à l'autonomie du majeur sous tutelle consacré par l'arrêté précité n'est plus effectif.

Par ailleurs, le développement de la dématérialisation des services publics crée de nouvelles difficultés, notamment en matière de protection de la confidentialité des données personnelles des majeurs protégés.

En tant que mécanisme indépendant au titre de l'article 33.2 de la CIDPH, la Défenseure des droits assure une mission de protection, de promotion et de suivi de l'application de la CIDPH qui a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés

fondamentales des personnes handicapées sur un pied d'égalité avec les autres⁹⁰.

En application de son article 22, « aucune personne handicapée, quel que soit son lieu de résidence ou son milieu de vie, ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance ou autres types de communication, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. Les personnes handicapées ont droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ; Les États Parties protègent la confidentialité des informations personnelles et des informations relatives à la santé et à la réadaptation des personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres ».

La Défenseure des droits s'interroge sur les effets que la généralisation des procédures dématérialisées, sans prise en compte préalable de la situation spécifique des majeurs protégés, peut entraîner sur l'effectivité du droit au respect des données personnelles consacré par cet article.

À titre d'exemple, dans sa version actuelle, le site de l'Assurance maladie, Ameli.fr est susceptible de porter atteinte à ce droit fondamental.

Selon la nature de la mesure et l'étendue du mandat judiciaire, les données personnelles et médicales contenues sur l'espace Ameli de la personne protégée peuvent ne pas avoir vocation à être portées à la connaissance de la personne chargée d'assurer sa protection. Ainsi, une personne investie d'une mesure de tutelle aux biens, qu'elle soit un proche ou un professionnel, souhaitant télécharger une simple attestation pour obtenir un remboursement de frais, ne devrait pas avoir accès aux informations relatives à la santé de la personne protégée (exemple : contrôle du statut vaccinal).

Or, à ce stade, en dépit d'un accès spécifiquement dédié aux professionnels, la personne chargée de sa protection est contrainte d'utiliser directement le compte personnel du majeur protégé et se trouve donc en mesure d'accéder à ses informations personnelles.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits invite à faire preuve de vigilance lors du déploiement du nouvel espace numérique de santé⁹¹, lequel a pour objectif de rassembler les données médicales des usagers sous la forme d'un carnet de santé numérique (ordonnances, examens, résultats d'analyses...).

Depuis début 2021, la saisine des juges des tutelles de requêtes en gestion d'une mesure de protection judiciaire en cours peut être réalisée en ligne depuis justice.fr.

En dépit de son caractère récent, ce dispositif est présenté par les professionnels du secteur comme utile, au moins pour les usagers rompus à l'outil informatique. Toutefois, selon l'Union nationale des associations familiales (UNAF)⁹², la connexion au portail justice.fr est réalisée par l'intermédiaire de la plateforme France Connect, laquelle requiert l'enregistrement de données personnelles telles que le numéro de sécurité sociale ou le numéro fiscal. Or, certaines décisions rendues par des juges des tutelles saisis par voie numérique laisseraient apparaître ces informations.

Il paraît nécessaire de rappeler qu'en application de l'article 22 précité et des recommandations de la CNIL, la diffusion et le traitement de ce type de données doivent être strictement limités⁹³ comme pour l'ensemble des usagers.

Enfin, contrairement aux professionnels, les tuteurs et curateurs familiaux ne disposent pas de contacts privilégiés auprès des services publics. Il paraît donc nécessaire de mettre à leur disposition, à bref délai, une extension du dispositif « Aidants Connect ». À l'instar des précédentes recommandations formulées par le Défenseur des droits en 2019 et quelle que soit la mesure en cause, l'accès et la consultation de ses informations personnelles devront être garantis au majeur protégé. En aucun cas, le proche chargé de la mesure ne

doit être contraint d'utiliser les identifiants du majeur protégé. Enfin, il ne doit avoir accès qu'aux informations strictement nécessaires à l'exercice du mandat qui lui a été confié par le juge. À défaut, le développement itératif d'obstacles en raison de la dématérialisation est de nature à décourager les proches en charge d'une mesure de protection et porte ainsi atteinte au principe de primauté familiale reconnu à l'article 415 du code civil.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande d'étendre l'accès au dispositif « Aidants Connect » aux tuteurs et curateurs familiaux.

6. JEUNES : « ON NE NAIT PAS DIGITAL NATIVE, ON LE DEVIENT »

Il faut dépasser les clichés sur les publics ayant des difficultés avec le numérique, et en particulier lever le mythe du « digital native ». Certains jeunes sont « agiles » pour effectuer des achats en ligne sur leur smartphone, pour échanger sur des messageries instantanées, se connecter à des jeux vidéo en réseau, ou encore pour produire et publier des contenus créatifs (vidéos, podcasts...) mais se trouvent totalement perdus au moment d'effectuer des démarches administratives en ligne.

On ne le sait pas toujours mais les moins de 25 ans sont plus en difficulté que le reste de la population pour réaliser des démarches administratives sur internet. En 2020, année de crise sanitaire, un quart des 18-24 ans indiquent avoir rencontré des difficultés pour réaliser seuls des démarches en ligne, c'est 14 points de plus que la moyenne⁹⁴.

Il a certes toujours été compliqué pour les jeunes citoyens de réaliser des démarches administratives qui incombaient jusqu'alors à leurs parents. Un formulaire administratif disponible sur internet, donc sur un média que l'on considère, à tort, comme maîtrisé par les

jeunes, reste un formulaire administratif avec son vocabulaire, ses codes, ses complexités. Il faut donc engager un travail de simplification, de modification de l'ergonomie ou de type d'interface et surtout former les jeunes à la culture administrative.

FOCUS

QUAND LES JEUNES RENCONTRENT LES ADMINISTRATIONS SUR INTERNET...

Dans le cadre de la préparation du rapport, les équipes du Défenseur des droits ont sollicité une dizaine de jeunes pour qu'ils témoignent de leurs relations avec les services publics, en particulier lorsqu'elles passent par le numérique. Elles ont recueilli plusieurs récits d'entrées complexes dans la vie d'administré adulte :

« J'ai eu des problèmes avec mon permis de conduire. Le site de l'ANTS me semblait clair et je n'avais pas eu de difficultés au départ. Mais après une longue période d'attente, l'ANTS me répond qu'il manque une pièce au dossier sans préciser laquelle. Mon père a dû se déplacer à la préfecture pour savoir d'où venait l'erreur. Au guichet, l'agent se rend compte que la pièce, soit disant manquante, avait bien été réceptionnée avec l'ensemble du dossier. En fait j'ai attendu un an, simplement par ce qu'il manquait une signature sur l'ASSR2⁹⁵ délivrée en classe de troisième. » (Léna, 19 ans, en service civique, Loire Atlantique)

« J'ai effectué une demande de naturalisation en ligne depuis 2017 mais je n'ai toujours pas reçu de réponse alors que je vis en France depuis le plus jeune âge. Il faudrait prévoir des espaces physiques dédiés pour être accompagnés et avoir plus d'informations. » (Hamza, 18 ans, étudiant, Les Mureaux)

« Pendant le premier confinement, j'étais en classe de 4^e et j'ai eu des problèmes pour suivre ma scolarité parce que je ne disposais pas de matériel. Je ne pouvais donc pas assister aux cours en visioconférence et je ne pouvais pas non plus communiquer avec mes professeurs, qui n'ont pas cru que le problème venait d'un manque d'équipements. » (Mackenlove, 17 ans, suivi par l'association Intermèdes Robinson, Hauts-de-Seine)

« Pour les inscriptions à la fac tout est dématérialisé. Je suis en master et j'ai dû m'inscrire sur la plateforme e-candidats qui est la même pour toutes les universités. On perd notre temps à donner en ligne les mêmes informations. C'est de la répétition. Il devrait y avoir un regroupement d'informations sur cette plateforme. Pour savoir si vous êtes accepté, vous devez consulter régulièrement la plateforme. On ne reçoit pas toujours de mail nous invitant à nous connecter. Par ailleurs, le refus éventuel de notre candidature n'est jamais vraiment motivé. » (Eva, 21 ans, en service civique, Loire Atlantique)

« Je suis resté sans bourse au début de ma première année. J'avais fait ma demande en ligne sur le site du CROUS mais, pensant que cette démarche était liée à Parcoursup, j'ai validé mes demandes sur Parcoursup mais je n'ai pas réalisé de démarche complémentaire pour ma demande de bourse. » (Luc, 21 ans, étudiant en première année de Licence)

Les jeunes et les associations rencontrées en vue de la préparation de ce rapport dans le cadre d'un groupe de travail « jeunes, numérique, accès aux droits » ont exprimé le sentiment que la jeunesse était le « parent pauvre » de la stratégie d'inclusion numérique de l'État, alors même que certains jeunes, en grande précarité, marginalisés ou isolés, sont particulièrement exposés aux difficultés liées à la dématérialisation des services. Les jeunes hébergés en hôtel social, vivant dans des bidonvilles, ou encore dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les jeunes migrants – notamment primo-arrivants, se heurtent également à des démarches exclusivement en ligne, difficilement accessibles pour eux. Pour les jeunes rencontrés, ce qui fonctionne ce sont les liens directs (guichet, téléphone) car ils donnent l'occasion d'expliquer sa situation dans toutes ses dimensions, ce que ne permet pas un formulaire brut.

Ces jeunes sont demandeurs de formation au numérique mais pas à un numérique technique comme ils l'ont connu au collège en cours de technologie ou en classe de seconde.

Ils souhaitent être formés à un numérique pratique du quotidien, créer une adresse mail, scanner un document, joindre une pièce, connaître les sites des administrations, savoir remplir un document administratif en apprenant le vocabulaire propre à ces documents.

En ce qui concerne la facilitation de leur accès aux procédures dématérialisées, les jeunes auditionnés seraient favorables à la mise en place d'une plateforme administrative unique où seraient réunies toutes les démarches à réaliser par les jeunes, avec notamment des entrées par âge : à 16 ans, inscription à la journée citoyenne, à 18 ans les démarches à réaliser à la majorité (création d'un compte Ameli, déclaration de revenus, etc.) ; ou par situation : « je prends mon premier logement », avec les aides disponibles, les démarches à réaliser pour déclarer mon déménagement, etc. La plateforme « un jeune – une solution », encore insuffisamment connue, pourrait-être améliorée pour atteindre cet objectif.

Pour les associations interrogées, les relations dématérialisées nécessitent souvent l'intervention d'un tiers de confiance qui entre dans la relation entre l'administration et le jeune usager. Le dispositif des Promeneurs du net qui consiste à déployer une présence éducative sur internet en mobilisant des professionnels de la jeunesse pour qu'ils soient présents auprès des jeunes sur les réseaux sociaux en est un exemple. Des travailleurs sociaux sont contactés par des jeunes, eux-mêmes orientés par d'autres jeunes qui connaissent déjà les éducateurs spécialisés.

Une autre pratique peut être mise en avant, celle du CRIJ Occitanie, qui travaille dans les quartiers avec d'autres structures. Il a mis en place avec plusieurs administrations (CAF, Pôle emploi, préfecture, etc.) des formations et un réseau de référents qui répondent aux demandes des jeunes dans le cadre de leur accompagnement par les points Infos jeunes. La question de l'équipement et de l'accès à une connexion internet peut également se poser (certaines démarches peuvent par exemple nécessiter de scanner des documents). Les jeunes se saisissent très peu des aides à la formation au numérique, dont ils ont par ailleurs rarement connaissance.

Et les pouvoirs publics ne pensent pas toujours à eux comme public prioritaire. Ainsi, les Pass numériques, lorsqu'ils sont déployés sur un territoire, semblent insuffisamment distribués aux jeunes - les Pass étant souvent distribués prioritairement par Pôle emploi auprès de publics plus âgés.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande de former les jeunes au numérique du quotidien et de faciliter les démarches qu'ils doivent réaliser en tant que jeunes depuis un seul point d'entrée.

7- ÉCOLE ET NUMÉRIQUE,

QUELLES CONSÉQUENCES POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE ?

Depuis le début de la crise sanitaire, l'objectif des autorités a été de maintenir l'accueil des enfants au sein des établissements scolaires et de poursuivre les enseignements en présentiel. Cet objectif n'a malheureusement pas toujours pu être atteint pour tous les enfants. Dans ces cas-là, et depuis le confinement, les enseignants ont souvent mis en place de nouvelles modalités de travail avec les élèves, dans un format dématérialisé qui a permis une certaine forme de continuité pédagogique. Ces modalités d'enseignement à distance, rendues nécessaires par la crise et bénéfiques pour nombre d'enfants, ont toutefois contribué à renforcer les inégalités entre les élèves⁹⁶, entre les familles et, parfois, entre les professeurs, en fonction de leur degré d'appropriation et d'accès au numérique⁹⁷.

L'attention de la Défenseure des droits a été appelée sur les retards dans l'apprentissage de ces enfants, creusant les inégalités entre les élèves, selon leur environnement social et familial (conditions de logement, matériel informatique inexistant ou insuffisant pour tous les enfants du foyer, difficultés pour

les parents d'assurer l'accompagnement de leurs enfants dans leurs apprentissages, etc.), accentuant ainsi les facteurs de décrochage scolaire, d'absentéisme, voire de déscolarisation.

Au regard du nouveau protocole sanitaire applicable dans les établissements scolaires depuis la rentrée de septembre 2021, la Défenseure des droits a fait part au ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports de ses inquiétudes sur les conditions dans lesquelles sera assurée la poursuite des apprentissages à distance pendant les périodes d'isolement et de fermeture de classe dans les établissements scolaires. Relevant la persistance des difficultés pour certains enfants à accéder au contenu pédagogique à distance, elle a également souhaité attirer son attention sur les effets de ces mesures, et ce, notamment pour les élèves du secondaire les plus éloignés de la vaccination et pour ceux rendus plus vulnérables par leur situation économique et sociale (mineurs non accompagnés, confrontés à un conflit parental, confiés à l'ASE, etc.). Néanmoins, la Défenseure des droits tient à saluer les initiatives de certains enseignants, notamment en REP+, qui, pour des familles dépourvues d'équipements en ordinateur ou tablettes, envoyaient les devoirs par téléphone portable et demandaient aux élèves de transmettre leurs réponses en les envoyant en photos.

Au cours des toutes dernières années, la dématérialisation d'une partie de l'enseignement n'a pas été un choix, mais un instrument nécessaire et utile pour limiter les effets sur les enfants d'autres décisions d'ordre sanitaire. Il est possible que cette question ne soit plus d'actualité une fois la crise passée. Mais cette situation, aussi exceptionnelle soit-elle, a montré à quel point les inégalités sociales et scolaires sont renforcées par l'utilisation d'outils numériques qui sont accessibles à la majorité des enfants mais pas à tous, et pas toujours dans des conditions satisfaisantes, avec des conséquences à moyen et long termes difficiles à évaluer.

Plus ancienne et plus durable est la dématérialisation des relations entre enfants, familles, enseignants et institution scolaire.

Le développement, notamment, des espaces numériques de travail (ENT) constitue un exemple intéressant⁹⁸ de ce nouveau paradigme de la relation pédagogique.

Ces logiciels de gestion de la vie scolaire permettent aux enseignants de communiquer non seulement aux élèves, mais également, voire d'abord, aux parents, les notes, les absences, les retards éventuels, les devoirs à faire ainsi que diverses ressources pédagogiques nécessaires au déroulement de la scolarité. Ils remplacent progressivement les traditionnels cahiers de correspondance. Les élèves y disposent aussi d'un espace personnel, où ils peuvent consulter ces informations, mais aussi communiquer entre eux ou téléverser des devoirs. Les parents d'élèves ont également accès, le plus souvent en « temps réel », aux informations pertinentes concernant l'établissement, la classe ou leur enfant. Ces espaces numériques de travail (ENT) peuvent faciliter la consultation, par les parents, des notes de leur enfant, du cahier de textes et de l'emploi du temps⁹⁹.

Mais, comme pour l'enseignement à distance, faute de maîtrise ou de possibilité d'y accéder pour les parents ou les enfants, ces nouvelles modalités de communication ne constituent-elles pas un facteur d'inégalité ? Comment un parent d'élève pourra-t-il accompagner la scolarité de son enfant, si les devoirs passent tous par voie électronique, mais que lui-même n'est pas autonome avec l'outil informatique ? Il arrive par exemple que des exercices complémentaires soient proposés par le biais d'un QR code dans les leçons. Or, cela suppose que le parent dispose non seulement d'un smartphone mais aussi qu'il ait un abonnement avec un volume important de données, à partager éventuellement entre plusieurs enfants. Et ce dans un contexte où on répète aux enfants de ne pas passer tout leur temps devant des écrans.

Au-delà de cette question, la Défenseure des droits s'interroge sur les changements induits par ces outils dans les relations entre parents, enfants et enseignants au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces outils numériques, déployés pour des raisons pratiques, ne sont pas de simples objets techniques.

Si leur transparence et leur immédiateté dans le transfert d'informations peut avoir pour effet de rapprocher certains parents de l'institution scolaire et des enseignants, elles privent aussi les enfants de leur rôle dans la médiation entre l'univers de l'école et celui de la famille, ne leur laissant plus d'autonomie, avec ce que cela recouvre en terme d'apprentissage de la responsabilité, dans la conduite de leurs relations tant avec les enseignants qu'avec leurs parents. Parce qu'aucun outil n'est neutre, il est impératif de mettre en débat l'effet des technologies numériques sur le droit des enfants à l'éducation comme sur leur droit à la vie privée.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande d'organiser des concertations au sein de la communauté éducative sur la transmission des informations relatives à la scolarité des élèves de l'enseignement primaire et secondaire (notes, devoirs, absences...), afin de s'assurer qu'elle s'opère selon des modalités définies en fonction de choix pédagogiques et non dictées par la technologie – avec, en tout état de cause, le souci permanent de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Elle recommande également que les écoles et établissements scolaires maintiennent avec les familles qui le souhaitent des communications non numériques.

8· POUR LES ÉTRANGERS,

DES DYSFONCTIONNEMENTS SYSTÉMIQUES ET DE GRAVES ATTEINTES AUX DROITS

Les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne sont de facto les usagers les plus durement mis à l'épreuve de la dématérialisation des procédures administratives. Ils doivent en effet réaliser des démarches en ligne, sans alternative possible, pour se voir reconnaître un droit au séjour. Or ce droit conditionne la quasi-totalité de leurs droits économiques et sociaux. Au cours des dernières années, les procédures qui leur sont imposées ont connu un grand nombre de dysfonctionnements structurels, entraînant d'importantes ruptures de droits pour les personnes concernées, et sur lesquels le Défenseur des droits est massivement saisi.

Déjà mise en avant dans le rapport de 2019, cette situation perdure, en l'absence de réponse à la hauteur des enjeux, de la part du ministère de l'Intérieur, aux nombreuses alertes qui lui sont adressées.

8·1· DES MODULES DE PRISE DE RENDEZ-VOUS EN LIGNE SATURÉS

Depuis 2016, certaines préfectures ont recours à un module de prise de rendez-vous en ligne et subordonnent certaines démarches en matière de séjour des étrangers à l'obtention préalable d'un rendez-vous par ce seul biais. Aucune exception n'est admise. Dès lors, lorsque les plages horaires ouvertes à la réservation sont saturées faute de créneaux suffisants, les demandeurs ne sont pas en mesure de prendre rendez-vous et se trouvent dans l'impossibilité d'accomplir les démarches qu'ils sont pourtant tenus d'effectuer en vue du dépôt d'une première demande ou d'une demande de renouvellement de leur titre de séjour, avec souvent des délais très contraints.

Or, ce n'est qu'à l'issue de ce rendez-vous que les personnes qui ont déposé un dossier complet peuvent obtenir un récépissé. Ces procédures dématérialisées défaillantes aboutissent donc à ce que des étrangers soient maintenus dans une situation précaire, voire placés dans une situation irrégulière,

alors même qu'ils disposent de l'ensemble des éléments leur permettant de déposer une demande de titre de séjour.

Dans un nombre conséquent de départements¹⁰⁰, la saturation des plannings est quasi permanente. Cela contraint les usagers à devoir sans cesse tenter de se connecter au site internet de la préfecture, et ce à toute heure du jour et de la nuit puisque les mises en ligne des rendez-vous sont souvent réalisées à des horaires aléatoires pour tenter de lutter contre la captation illicite de rendez-vous à des fins commerciales. La pénurie a en effet engendré une marchandisation de ces rendez-vous par des intermédiaires peu scrupuleux, ce qui a eu pour conséquence de rendre encore plus difficile l'accès aux rendez-vous pour les usagers. Les personnes qui saisissent le Défenseur des droits de ces difficultés ont généralement passé plusieurs mois, voire parfois plusieurs années, à tenter d'obtenir un rendez-vous en préfecture.

Certaines préfectures utilisent ce module de prise de rendez-vous pour la quasi-totalité des demandes de titre de séjour. D'autres le réservent désormais aux personnes en situation irrégulière. Dans ces cas-là, elles recourent, pour les autres situations à d'autres téléservices. Il s'agit de téléservices qui, à défaut de créneau disponible, ne permettent ni de s'inscrire sur une liste d'attente, ni de s'identifier, et ne délivrent pas d'accusé de connexion.

La Défenseure des droits a pris publiquement position à deux reprises concernant ces dispositifs : d'abord par sa décision n°2020-142 du 10 juillet 2020 portant recommandations à l'égard du ministre de l'Intérieur, puis par un avis 20-03 du 28 avril 2021 émis à la suite de son audition par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la mission Immigration, asile et intégration de la loi de finances.

La Défenseure des droits considère que de cette procédure de prise de rendez-vous en ligne obligatoire résultent des entraves aux grands principes régissant les services publics, en particulier aux principes de continuité et d'égal accès.



Elle relève notamment une différence de traitement entre usagers selon le fondement de leur demande de titre de séjour, étant précisé que tout ressortissant étranger – à l'exception des ressortissants de l'Union européenne – est tenu d'effectuer les démarches lui permettant de détenir un titre de séjour, et qu'un certain nombre d'étrangers qui se trouvent, à un moment donné, en situation irrégulière ne relèvent pas de l'admission exceptionnelle au séjour mais doivent bénéficier de plein droit d'un titre de séjour lorsqu'ils en font la demande¹⁰¹.

Le Conseil d'État a par ailleurs jugé, par un arrêt du 27 novembre 2019¹⁰², que ni les dispositions du code des relations entre le public et l'administration prévoyant un droit de saisine de l'administration par voie électronique, ni le décret du 27 mai 2016 autorisant les administrations à créer des téléservices, n'avaient pour effet de rendre obligatoire, pour l'utilisateur, le recours à ce mode de saisine à l'exclusion de tout autre.

Le Défenseur des droits a ainsi rappelé à de nombreuses reprises que la saisine par voie électronique de l'administration demeure un droit pour les usagers, qui ne peuvent se la voir imposer, et que toute administration est, par conséquent, tenue de prévoir une alternative à la procédure dématérialisée.

Dans les préfectures où la prise de rendez-vous est quasiment impossible, à défaut de voies alternatives de dépôt des demandes, un recours contentieux est devenu dans les faits un préalable presque obligatoire à l'accès au guichet préfectoral. Le Défenseur des droits a ainsi présenté plusieurs dizaines d'observations dans le cadre de référés « *mesures utiles* » visant à ordonner à la préfecture de délivrer un rendez-vous¹⁰³. Les tribunaux administratifs ont fait droit à la quasi-totalité de ces demandes.

Il convient de souligner que le Conseil d'État a précisément encadré ce contentieux. Saisi des difficultés rencontrées par une personne souhaitant régulariser sa situation administrative auprès de la préfecture, il a ainsi jugé qu'il incombait à cette dernière de procéder à l'enregistrement d'une demande de titre de séjour dans un délai raisonnable.

À défaut, sous réserve que l'étranger établisse qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous « *malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine* », il est fondé à saisir le juge administratif d'une requête en référé « *mesures utiles* » (CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594).

Par une autre décision du 21 avril 2021, le Conseil d'État a rappelé que la preuve de ces tentatives de prise de rendez-vous pouvait être rapportée par la production de captures d'écran anonymes dans la mesure où, à défaut de plage horaire disponible, le téléservice ne permet pas à la personne de s'identifier (CE, réf., 21 avril 2021, n° 448178).

Ces requêtes ont connu une augmentation spectaculaire depuis 2018 et représentent désormais une part considérable de l'activité de certains tribunaux administratifs, comme le relèvent les rapporteurs spéciaux pour la mission Immigration, asile et intégration¹⁰⁴. Pour le Conseil d'État¹⁰⁵ « *Ce contentieux artificiel donne lieu à des injonctions récurrentes du juge, qui se trouve ainsi chargé de gérer la pénurie de rendez-vous et les files d'attente.* »

8.2· DES « DÉMARCHES-SIMPLIFIÉES » LOIN DE LEVER TOUS LES OBSTACLES

Pour faire face à la crise sanitaire et à la fermeture des guichets qui en a résulté, un grand nombre de préfectures a choisi de recourir au dispositif numérique « démarches-simplifiées » qui permet techniquement à une administration de dématérialiser toute démarche administrative de son choix.

Si cette plateforme a parfois été utilisée pour de simples prises de rendez-vous, elle a le plus souvent servi à dématérialiser l'ensemble de la procédure de dépôt de la demande de titre de séjour.

Là encore, ces téléservices semblent s'être déployés en dehors de tout cadre légal et réglementaire. Un téléservice ne peut en effet être créé que par un acte réglementaire publié. En outre, le décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 exclut toute possibilité de solliciter la délivrance d'un document de séjour par voie électronique, sauf - lorsque cela est prévu par

arrêté - par le biais de la plateforme nommée « Administration numérique des étrangers en France »¹⁰⁶. Si ces irrégularités ont pu s'expliquer par la nécessité de prendre en urgence des mesures garantissant la continuité du service public durant les premières semaines du confinement de mars 2020, elles apparaissent nettement moins justifiables aujourd'hui.

Le recours à cette plateforme constitue un progrès par rapport au système de prise de rendez-vous en ligne à plusieurs titres : l'utilisateur peut, en principe, à tout moment déposer sa demande de titre de séjour et se voit automatiquement délivrer un accusé de réception nominatif et daté qui, s'il ne garantit pas son droit au séjour, lui permettra de démontrer la réalité de ses démarches et de se prémunir contre un placement en rétention. À défaut de pouvoir finaliser la demande, la personne devant obligatoirement s'identifier au préalable, elle pourra constituer des preuves nominatives de ses diligences. De plus, la plateforme est utilisable depuis un smartphone et il est possible de reprendre une démarche au stade auquel on l'avait interrompue.

Toutefois, cette dématérialisation qui ne semble pas avoir été encadrée par le ministère souffre d'un défaut d'uniformisation, chaque préfecture ayant établi elle-même ses formulaires. Les informations demandées et les pièces exigées peuvent ainsi varier d'un département à l'autre, ce qui n'est pas sans poser des problèmes au regard des principes de légalité et d'égalité.

Par ailleurs, le fait de ne permettre aucune voie de saisine alternative de l'administration pose un certain nombre de difficultés : il est nécessaire de maîtriser l'outil informatique, et notamment de savoir téléverser des documents, ainsi que de disposer d'une connexion internet pour réaliser la démarche administrative. De ce fait, l'imposition du recours à démarches-simplifiées fait peser une charge considérable sur les travailleurs sociaux et les associations qui accompagnent les personnes dans leurs démarches. En outre, en cas de blocage technique, les personnes sont trop souvent renvoyées vers la plateforme alors qu'un agent de la préfecture pourrait prendre le relais pour compléter lui-même la demande.

Enfin, l'utilisation de cette plateforme est loin de faciliter l'instruction des dossiers du fait du défaut d'interconnexion entre démarches-simplifiées et l'outil métier des préfectures (application AGDREF). Les agents sont dès lors contraints à un important travail de saisie que la dématérialisation devrait pourtant permettre de supprimer, ou du moins de réduire drastiquement.

8-3- L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE DES ÉTRANGERS (ANEF) : UNE PLATEFORME DÉVELOPPÉE À MARCHÉ FORCÉE

Le recours à démarches-simplifiées par les préfectures pour instruire les demandes relatives au séjour des étrangers devrait prendre fin à court terme. Le ministère de l'Intérieur développe en effet sa propre plateforme intitulée « Administration numérique des étrangers en France » (ANEF), qui a vocation à permettre de dématérialiser le dépôt de l'ensemble de ces demandes. Une interrogation subsiste toutefois concernant l'admission exceptionnelle au séjour, pour laquelle un « filtre » sera probablement maintenu en amont de l'accès à l'ANEF.

Depuis février 2019, les titulaires de visas de long séjour valant titre de séjour doivent impérativement utiliser cette plateforme pour valider ces documents et s'acquitter des taxes correspondantes.

À compter de juin 2020, le ministère a proposé aux usagers de réaliser par ce biais certaines démarches simples (demande de duplicata, de renouvellement de récépissé, de DCEM, ou signalement de changement d'adresse). Si l'usage de ce téléservice était alors présenté comme une simple possibilité, certaines préfectures ont saisi cette occasion pour supprimer toute procédure alternative permettant d'accomplir ces démarches.

De même, l'intégration des titres de séjour « étudiant » à l'ANEF semble s'être faite à marche forcée dans la mesure où certaines préfectures n'ont pas réellement tenu compte du caractère expérimental de cette procédure pour la rentrée 2020, ce malgré l'absence de cadre réglementaire prévoyant l'utilisation de ce téléservice.

Au cours de l'année 2021, les « visiteurs » et « passeport-talent » ont été intégrés à l'ANEF, et les étudiants sont désormais tenus d'y recourir, ainsi que les employeurs sollicitant une autorisation de travail pour le compte d'un ressortissant étranger.

Pour l'ensemble de ces démarches, aucune alternative au téléservice n'est maintenue et le seul interlocuteur disponible en cas de difficulté est le « centre de contact citoyen » géré par l'ANTS qui n'est pas outillé pour résoudre un problème informatique individuel ou pour renseigner les usagers sur le fond de leur demande.

L'ANEF présente ainsi globalement les mêmes avantages que démarches-simplifiées pour les usagers : accusé de réception automatique (dénommé « attestation dématérialisée de dépôt en ligne »), démarche intégralement réalisable en ligne, plus de problème de rendez-vous, ceux-ci étant normalement attribués par l'administration dès que le dossier est instruit... Elle souffre également des mêmes carences, à ceci près que son usage est désormais explicitement prévu par le CESEDA et que son déploiement permet de mettre fin à l'hétérogénéité des pratiques puisque les formulaires sont directement établis par le ministère.

Du point de vue des agents traitants, il semble en revanche que le basculement vers l'ANEF présente une plus-value substantielle qui devrait, *in fine*, bénéficier aux usagers – à condition toutefois qu'elle ne s'accompagne pas d'une nouvelle vague de réduction des effectifs chargés de l'instruction des demandes.

Tout d'abord, l'ANEF est interconnectée avec les outils métiers des agents préfectoraux ce qui doit permettre des gains de temps importants. Cet outil a également vocation à permettre un pilotage fin de l'activité, et notamment de traiter en priorité les demandes les plus urgentes, ce que les précédents outils de dématérialisation ne permettaient pas.

Par ailleurs, le CESEDA a été complété pour intégrer ce nouveau téléservice.

En premier lieu, il permet désormais la délivrance *via* l'ANEF – et donc sans déplacement en préfectures – d'attestations créatrices de droits : une attestation de prolongation de l'instruction doit être délivrée lorsque le titre de séjour arrive à échéance pendant l'instruction de la demande de renouvellement, et une attestation de décision favorable est délivrée dès que le préfet a décidé de faire droit à la demande. Ces attestations remplacent les récépissés pour toutes les demandes déposées *via* l'ANEF.

L'introduction de ces nouveaux documents de séjour n'est cependant pas sans poser certains problèmes.

Tout d'abord, seule l'attestation de décision favorable a vocation à être délivrée aux personnes sollicitant une régularisation, quand bien même celle-ci serait de plein droit. Il est donc à craindre que certaines catégories de personnes qui bénéficiaient jusqu'ici de récépissés dès le dépôt d'un dossier complet, ne se voient plus délivrer de document de séjour avant l'issue de l'instruction de leur demande. C'est notamment le cas des parents d'enfants français en situation irrégulière, et des personnes en situation irrégulière justifiant d'une présence conséquent en France et de périodes d'emploi significatives.

Par ailleurs, certaines mesures de coordination n'ont pas encore été prises : si les attestations de décision favorable et de prolongation de l'instruction sont désormais incluses dans la liste des pièces permettant de justifier de la régularité du séjour pour l'inscription sur les listes de Pôle emploi, elles n'ont pas été intégrées à la liste des pièces figurant dans le code de la sécurité sociale concernant les prestations familiales et les aides au logement. Dès lors, la continuité du service de ces prestations n'a pas toujours été assurée par les caisses.

Dans l'attente d'une actualisation des textes, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a donné pour instruction aux Caf de maintenir temporairement les droits des titulaires d'une attestation dématérialisée de dépôt en ligne, de prolongation de l'instruction, de décision favorable ou de toute preuve de démarche en ligne en vue du renouvellement de leur titre de séjour.

En second lieu, le CESEDA prévoit dorénavant que « *Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité* » (article R.431-2). Les modalités de cet accueil et de cet accompagnement sont cependant renvoyées à un arrêté qui n'a, à ce jour, pas encore été pris.

Si cette disposition ne constitue pas une réelle alternative à la saisine dématérialisée puisqu'il s'agit d'une aide à la saisine dématérialisée, elle pourrait marquer un progrès si tant est que sa concrétisation soit à la hauteur des enjeux.

À l'heure actuelle les trois procédures – rendez-vous en ligne, démarches-simplifiées et ANEF – coexistent dans de nombreuses préfectures. Les modalités de dépôt ont été modifiées à de multiples reprises depuis la réouverture des guichets en juin 2020. Or, les préfectures communiquent peu à ce sujet à destination des usagers, des travailleurs sociaux et des associations qui les accompagnent. En outre, l'information est souvent difficile à trouver sur leurs sites internet, d'autant que des messages contradictoires y subsistent souvent.

Lors des auditions réalisées par le Défenseur des droits, des associations, notamment La Cimade, se sont inquiétées des inégalités et des discriminations qui peuvent découler du passage précipité, obligatoire et sans alternative, à la numérisation des démarches en ligne pour les étrangers.

Le Défenseur des droits partage ces préoccupations. Dans sa décision 2020-142 concernant les modules de prise de rendez-vous en préfecture, il soulignait que le fait d'imposer le recours à une procédure dématérialisée crée des différences de traitement entre les usagers qui y sont soumis, dans la mesure où leurs chances d'obtenir un rendez-vous varient selon l'équipement informatique et le type d'accès à internet dont ils disposent.

Cette différence de traitement pourrait également être considérée comme une discrimination à raison de la « *particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur* ».

Enfin, l'impossibilité pour un ressortissant étranger de déposer une demande de titre de séjour, outre qu'elle heurte les principes fondamentaux du service public, a nécessairement des répercussions considérables et quotidiennes sur son droit au respect de la vie privée et familiale garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), dans la mesure où cela a pour conséquence de le maintenir dans une situation administrative très délicate et de prolonger plus que nécessaire l'incertitude inhérente à la phase d'examen d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande d'accompagner la dématérialisation d'effectifs supplémentaires dans toutes les préfectures où les délais de traitement sont actuellement trop long.

La Défenseure des droits réitère ses recommandations formulées dans la décision 2020-142, et notamment :

- Garantir plusieurs modalités d'accès effectif aux services publics afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée ;
- Permettre aux usagers de contacter l'agent en charge du traitement de leur demande afin d'être informés régulièrement de l'avancée de l'instruction de celle-ci ;
- Instaurer une procédure permettant à l'usager de signaler une difficulté – d'ordre technique ou due à une situation non prévue – à effectuer la démarche, et ce par tous moyens utiles ;
- Permettre aux agents auxquels ces difficultés sont signalées de disposer de prérogatives suffisantes pour les lever.

Elle recommande également d'ouvrir des points d'accès numériques pérennes dédiés à l'accompagnement des étrangers a minima dans chaque ville où est établie une préfecture

ou sous-préfecture, les doter d'agents formés au droit au séjour – en nombre suffisant – et leur donner accès aux outils métier leur permettant de résoudre toute difficulté technique rencontrée par les usagers dans le cadre de leurs démarches.

La Défenseure des droits recommande de garantir un égal accès aux guichets préfectoraux à tous les étrangers, quelle que soit leur situation administrative.

Elle recommande par ailleurs de modifier le régime de délivrance des attestations dématérialisées créatrices de droits afin que celles-ci soient délivrées dès l'enregistrement d'un dossier considéré comme complet, y compris aux personnes en situation irrégulière.

Elle recommande enfin de rajouter à la liste des pièces permettant de justifier de la régularité du séjour pour bénéficier des prestations familiales et des aides au logement figurant dans le code de la sécurité sociale les attestations dématérialisées délivrées via l'ANEF.

NATURALISATION : DES DÉLAIS INTERMINABLES

Au-delà des difficultés liées à l'obtention d'un titre de séjour, la Défenseure des droits est également saisie chaque année par plus de 1 000 personnes qui ne parviennent pas à voir leur demande de naturalisation traitée dans des délais raisonnables. Impossibilité d'obtenir un rendez-vous auprès de la préfecture pour déposer une demande, attente de plusieurs années avant de recevoir une réponse..., le chemin pour obtenir l'enregistrement d'une demande de naturalisation continue d'être un parcours du combattant. Après avoir saisi à de nombreuses reprises différentes préfectures sur des situations individuelles, et avoir rendu plusieurs décisions depuis 2017, la Défenseure des droits publiera dans les premiers mois 2022 un rapport exposant l'ensemble des atteintes aux droits des usagers constatées dans le cadre de réclamations relatives aux demandes de naturalisation et formulant des préconisations.

PARTIE III

UNE AUTRE APPROCHE EST POSSIBLE

Près d'un quart des Français ont le sentiment de vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics¹⁰⁷. Quand on interroge ces personnes sur ce qui explique ce sentiment, le point le plus souvent cité est « l'absence ou les difficultés d'accès aux services publics ».

La Défenseure des droits constate par ailleurs depuis plusieurs années dans ses rapports annuels que la perception d'un « recul » de l'État est largement nourrie par la non-réponse des administrations aux requêtes des usagers, par l'impossibilité pour un grand nombre d'entre eux d'interagir réellement avec l'administration pour expliquer et résoudre leurs difficultés, et pour accéder à leurs droits, par une « virtualisation » des échanges avec les administrations qui supprime les relations humaines.

Les nombreux échanges entre la Défenseure des droits, ses délégués et les usagers qui les saisissent permettent d'affirmer que non seulement la situation n'est pas satisfaisante, mais qu'elle tend à se dégrader. Les délégués du Défenseur des droits accueillent aujourd'hui des usagers désespérés, mais aussi parfois révoltés par le traitement qu'ils subissent. S'ajoutent à ces cohortes toutes celles et tous ceux qui ont abandonné et renoncé à faire valoir leurs droits. Cette situation ne peut que produire de la défiance vis-à-vis des pouvoirs publics et de l'État en général. La dématérialisation rapide, parfois même brutale, des procédures administratives contribue malheureusement à nourrir la défiance des usagers.

Ce n'est pas une fatalité : numériser les procédures administratives peut constituer une avancée pour tous les usagers, et non une relégation pour des millions d'entre eux, si ce processus est compris, conçu et mené non

pas comme une contrainte commandée par les évolutions technologiques, les objectifs budgétaires et la recherche de gains de productivité, mais comme une évolution des relations entre les administrations et les usagers, certes profonde mais choisie, qui s'inscrit dans une continuité historique et juridique, et dans un temps qui n'est pas celui de la rupture technologique mais celui de besoins, attentes et « usages » de tous les usagers, pas simplement des plus connectés.

Continuité historique, car ce qui se rejoue avec la transformation numérique des administrations c'est le débat sur le type de relation souhaitable entre administration et société : depuis le début du siècle dernier cette relation s'est progressivement développée autour de la figure de l'utilisateur par opposition à celle de l'administré. Or, comme l'écrivait très bien le juriste Jacques Chevallier, dès 1985, « le terme « d'utilisateur » [...] évoque une relation bilatérale d'échange et implique un modèle administratif à base de réciprocité, de proximité et de liberté : face aux équipements que l'administration met à sa disposition, devant les services qu'elle offre, l'utilisateur garde une faculté de choix, une distance critique et une marge d'autonomie »¹⁰⁸.

Continuité juridique, car la relation aux services publics s'appuie elle aussi depuis le siècle dernier sur de grands principes, l'égalité, la continuité mais aussi le principe de d'adaptabilité¹⁰⁹ qui organise la transformation permanente de l'administration, notamment l'intégration des évolutions techniques, en l'encadrant pour qu'elle demeure conforme aux besoins de l'utilisateur¹¹⁰. Pour que la mutabilité ou la transformation d'un service public soit acceptée par l'utilisateur, il est indispensable que l'administration adopte des mesures transitoires.

La prise en compte du temps : temps nécessaire pour conduire le changement, mettre en place des dispositifs qui fonctionnent, former et accompagner ceux qui les utilisent au sein des administrations, temps nécessaire pour que les usagers les comprennent, s'en emparent... Dans son rapport de 2019, le Défenseur des droits avait déjà alerté sur ce facteur : la transformation du service public induite par sa numérisation est profonde, elle modifie radicalement les modes de relations avec les usagers et elle mérite d'être menée à un rythme compatible avec les évolutions des usages et des capacités des usagers, ainsi qu'avec le rythme de déploiement des indispensables politiques d'accompagnement.

Dès lors, la Défenseure des droits appelle à modifier l'approche actuelle pour que cette transformation soit un succès pour tous et toutes, en rééquilibrant les responsabilités et les tâches respectives des usagers et des administrations, et en adaptant la politique d'inclusion numérique aux besoins des usagers.

1· UNE ADMINISTRATION RESPONSABLE DE L'ACCÈS DE TOUS AU SERVICE PUBLIC

Comme évoqué dans la première partie du présent rapport, la philosophie actuelle du processus de dématérialisation semble reposer, au moins en partie, sur l'idée qu'une partie du travail administratif, celle que l'administration considère comme la plus simple, à la « valeur ajoutée » la plus faible en regard des ressources publiques consommées, peut être transférée à l'utilisateur.

Ce transfert de charge s'accompagne d'un transfert de responsabilité : si l'utilisateur se trompe, n'y arrive pas, n'est pas équipé ou connecté, ne comprend pas ce qui lui est demandé, il lui revient de se débrouiller pour réussir, en poussant les portes qui veulent bien s'ouvrir, qu'elles soient familiales, associatives ou relevant d'un service public dédié ou non à l'aide aux usagers. Il lui revient également de se former au numérique, d'être autonome et conforme à ce que l'administration attend d'un usager-modèle.

Dans les faits, la responsabilité de l'échec ou de l'erreur pèse sur lui. Bien que les pouvoirs publics aient annoncé la reconnaissance d'un « droit à l'erreur » accordé à l'utilisateur, force est de constater que son périmètre d'application est à ce jour extrêmement restreint, et qu'il n'a pas entraîné le changement culturel que l'on pouvait en espérer¹¹¹.

Il est nécessaire de modifier cette approche qui ne tient pas compte de la réalité de la situation de millions d'utilisateurs qui ne sont pas aujourd'hui, et ne seront sans doute pas non plus demain, autonomes et en capacité de faire facilement leurs démarches en ligne, qui sont dans des situations administratives parfois complexes, qui ne comprennent pas la logique et le vocabulaire administratif et juridique, qui ne connaissent pas les dispositifs d'accompagnement. Cette approche actuelle ne tient pas compte non plus des souhaits et des représentations de ces utilisateurs sur ce que doit être la relation au service public. L'accès aux droits et au service public ne doit pas être tributaire des mérites des utilisateurs, de leurs capacités attendues, de la conformité de leur comportement aux attentes de l'administration, mais être adapté aux besoins des utilisateurs et à leur situation concrète, au présent.

Plusieurs recommandations, déjà émises dans le rapport du Défenseur des droits en 2019, vont dans le sens d'un rééquilibrage des charges et des responsabilités, et favoriseraient non seulement une plus grande autonomie des utilisateurs mais également l'accès effectif à leurs droits.

1·1· LAISSER À CHAQUE UTILISATEUR LE CHOIX DE SON MODE DE RELATION AVEC L'ADMINISTRATION

Le guichet, le courrier postal, le téléphone, le service en ligne ou les courriels, selon sa situation, sa demande, ses moyens de communication, l'utilisateur devrait pouvoir effectivement disposer d'alternatives équivalentes, non hiérarchisées ou priorisées, accessibles et qui n'induisent pas d'inégalité de traitement de la part du service public.

La Défenseure des droits ne méconnaît pas la volonté récente des pouvoirs publics, et notamment des ministres en charge de ces

questions, de progresser dans ce sens, en faisant notamment en sorte que tout site public permette le renvoi sur une plateforme téléphonique et que chaque démarche dématérialisée inclue des modalités possibles de contacts humains. Elle ne méconnaît pas non plus les efforts de déploiement du programme France services.

Mais cette volonté ne se traduit pas encore à ce jour dans la réalité de millions de personnes. Surtout, la logique actuelle reste celle d'une politique de compensation des difficultés générées par la dématérialisation, et non celle du déploiement d'une offre supplémentaire, la relation dématérialisée, qui viendrait non pas remplacer mais compléter et renforcer d'autres modalités possibles de relations à l'administration. La procédure dématérialisée devrait devenir une alternative aux autres modes de communication, au libre choix de l'utilisateur, et non un carcan imposé à tous.

Dans cette perspective, les guichets ne seraient pas réservés à une catégorie de personnes considérées comme « incapables » de faire seules leurs démarches. L'accueil physique devrait faire l'objet d'investissements profitant à tous les usagers, dans leur diversité. Comme le précisent les récents travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), « *la multiplicité des canaux de communication (scripturale, numérique, téléphonique et physique) permet une adaptation aux situations, préférences et contraintes des différents usagers si tant est qu'ils ne soient pas chacun destinés à des cas précis et exclusifs*¹¹² ».

Il convient également de faciliter l'accès à des modes alternatifs de relations avec l'administration. Ainsi, la Défenseure des droits note la volonté des autorités publiques d'améliorer la qualité de l'accueil téléphonique ainsi que leur décision de ne plus surtaxer les appels téléphoniques¹¹³ vers les administrations. Il s'agit là d'un progrès notable pour 95 % des personnes, celles équipées d'un téléphone mobile disposant d'un forfait. Toutefois, 3 % des personnes, essentiellement les plus pauvres, utilisent des cartes prépayées, si bien que leurs échanges avec les administrations restent donc pour eux une dépense parfois non négligeable.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande de développer davantage les possibilités d'accès multiples aux services publics, la mise en œuvre de l'accueil multicanal ne pouvant pas se limiter aux seuls espaces France services. Où qu'il se trouve, l'utilisateur doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration.

La Défenseure des droits recommande par ailleurs d'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.

Elle recommande de rendre réellement gratuites les plateformes téléphoniques de tous les services publics (N° vert) et non pas seulement de se limiter à la non surtaxation des appels.

La Défenseure des droits réitère sa recommandation d'améliorer l'information des usagers, afin de faire mieux connaître la gratuité des démarches administratives et de mettre fin aux pratiques d'orientation des usagers vers un service privé payant.

1-2· NE PAS ENFERMER L'USAGER DANS UNE RELATION EXCLUSIVEMENT NUMÉRIQUE

L'utilisateur doit également pouvoir changer d'avis ou adapter son mode de relation avec l'administration à ses capacités du moment. Il doit donc pouvoir refuser à tout moment et par tout moyen le recours au procédé électronique pour la réalisation ou la poursuite d'une démarche administrative. Le consentement aux échanges dématérialisés doit être réversible, mais également compris et expressément admis par l'utilisateur.

En l'état actuel, l'adhésion à un dispositif de dématérialisation d'une démarche emporte souvent consentement irréversible aux échanges dématérialisés exclusifs.

Or des évolutions de la situation de vie peuvent engendrer une incapacité temporaire ou définitive à réaliser ses démarches sur internet. Les usagers devraient pouvoir conserver la possibilité de revenir à des échanges par courrier, notamment pour la notification de décisions d'attribution ou de refus de droits. Il en va de la préservation d'un droit effectif au recours, qui est mis en péril si l'utilisateur ne peut pas accéder aux notifications électroniques de décisions faisant grief.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits propose de donner la possibilité à l'utilisateur de revenir, à tout moment, sur son consentement aux échanges dématérialisés, de façon définitive ou temporaire.

Elle recommande également d'instaurer le principe d'un envoi sous forme papier des notifications d'attribution, de suppression ou de révision de droits comportant les délais et voies de recours, sauf si la personne consent expressément et au préalable aux échanges dématérialisés.

1-3· NE PAS FAIRE PORTER AUX USAGERS LA RESPONSABILITÉ DES ERREURS OU DES DYSFONCTIONNEMENTS DES SITES PUBLICS

Même consentie, cette relation dématérialisée entre l'administration et l'utilisateur ne sera véritablement équilibrée que si l'erreur commise par ce dernier ne donne pas lieu à sanction, et ouvre un droit à une régularisation. Les usagers ne doivent pas être tenus pour responsables a priori des erreurs dans le remplissage en ligne des dossiers ou des dysfonctionnements des services numériques en ligne (problèmes d'accès aux services en ligne, de sous-dimensionnement du dispositif pour absorber les flux des demandes, de blocages, d'erreurs et de pannes informatiques). De même, compte tenu de la complexité que peut représenter pour certains usagers la réalisation des démarches en ligne,

la Défenseure des droits souhaite rappeler qu'une erreur, même commise à plusieurs reprises, ne constitue pas *ipso facto* une preuve de mauvaise foi.

RECOMMANDATION

La Défenseure des droits recommande de garantir un délai permettant de faire des rectifications, pour toutes les démarches administratives réalisées en ligne.

2· UNE STRATÉGIE D'INCLUSION ET DE QUALITÉ NUMÉRIQUE DURABLE ET STRUCTURÉE

L'inclusion numérique est complémentaire d'une stratégie d'accès multimodal à l'administration : elle doit permettre à chaque personne qui souhaite être accompagnée ou formée de l'être facilement, elle doit veiller à l'accessibilité et à la qualité ergonomique des sites pour tous et toutes, elle doit faciliter l'équipement et la connexion de ceux qui le souhaitent mais ne le peuvent pas pour des raisons économiques ou de couverture du réseau. Elle doit pour cela être visible, lisible, accessible et se déployer au plus proche des usagers.

Parce qu'elle joue un rôle essentiel dans l'insertion comme dans l'épanouissement de l'individu, au sein d'une société où le travail, mais aussi les savoirs, la culture et les loisirs sont profondément numérisés, son intérêt dépasse largement la seule question de l'accès à l'administration.

La politique d'inclusion numérique menée par les pouvoirs publics mérite donc d'être approfondie, améliorée et pérennisée : les jeunes n'étant pas forcément plus à l'aise avec les procédures dématérialisées, pour une partie d'entre eux un apprentissage spécifique est indispensable, si bien que les besoins de formation et de médiation numériques ne sont pas près de se tarir.

2-1- AMÉLIORER LA CONCEPTION ET LE DÉPLOIEMENT DES SITES PUBLICS

Concevoir, développer et déployer une procédure dématérialisée, c'est une démarche par nature complexe, longue et coûteuse. Lorsque le temps nécessaire n'est pas pris ou que les moyens humains et financiers sont trop limités, cela se traduit systématiquement par la multiplication des erreurs, dysfonctionnements ou inadaptations aux situations réelles des usagers.

Dans son rapport de 2019, le Défenseur des droits avait déjà insisté sur le caractère critique de la *manière* dont les procédures sont dématérialisées. La préparation de ce rapport a permis de confirmer auprès des différents acteurs, administratifs comme associatifs, l'importance d'associer en amont, pendant et en aval du processus de dématérialisation, non seulement « les usagers », pris de façon abstraite et générale, mais en particulier ceux qui, parmi les usagers, sont les plus susceptibles d'être en difficulté avec le numérique ou avec l'administration en général.

Il est également essentiel d'y associer les agents publics. La transformation numérique des administrations entraîne en effet une évolution marquée de leurs missions, de l'organisation de leurs tâches et de leurs conditions de travail. Auditionnés par les équipes du Défenseur des droits dans le cadre de la préparation de ce rapport, des organisations syndicales et des collectifs d'agents publics ont mis en avant une tendance à la fragmentation des tâches, un risque de surcharge liée aux réductions d'effectifs qui accompagnent souvent les processus de dématérialisation, mais aussi une perte de contact avec l'utilisateur, qui peut aboutir à une perte de sens¹¹⁴.

Sensibles à la qualité des outils employés pour mettre en œuvre les procédures dématérialisées, les agents publics subissent, comme les usagers, une pression à l'adaptation aux nouvelles normes imposées par le numérique, souvent accompagnées de réductions de postes. Lors de la crise sanitaire, l'expérience du télétravail a été très contrastée selon la façon dont les services administratifs avaient investi dans les infrastructures

informatiques – ce qui n'a pas manqué d'entraîner des conséquences pour les usagers des services publics.

En outre, la Défenseure des droits entretient des contacts réguliers avec les responsables de services publics dont les procédures dématérialisées entraînent beaucoup de saisines ; dans ce cadre, les managers publics évoquent fréquemment les restrictions d'effectifs, les difficultés de recrutement d'agents formés, dans la durée, et l'externalisation d'une partie de la relation à l'utilisateur, comme autant de causes des difficultés rencontrées par les usagers dans leurs démarches.

Les utilisateurs des démarches numérisées, celles et ceux pour qui le service public est rendu, comme les agents chargés de les traiter, les uns et les autres doivent donc être impliqués dans la conception de la transformation numérique des administrations, afin d'en tirer le plus grand bénéfice et d'en limiter les risques.

La numérisation ne doit pas se limiter à la dématérialisation des démarches, conçue uniquement comme la transposition des formulaires papier sur un support informatique. Elle doit également être porteuse de simplification, car à l'heure actuelle l'écrit demeure prépondérant, et le langage administratif est complexe. Le travail engagé, notamment par le « commando UX » de la DINUM, sur la présentation des formulaires, sur le vocabulaire et la formulation usités doit être poursuivi et les interfaces doivent gagner en ergonomie.

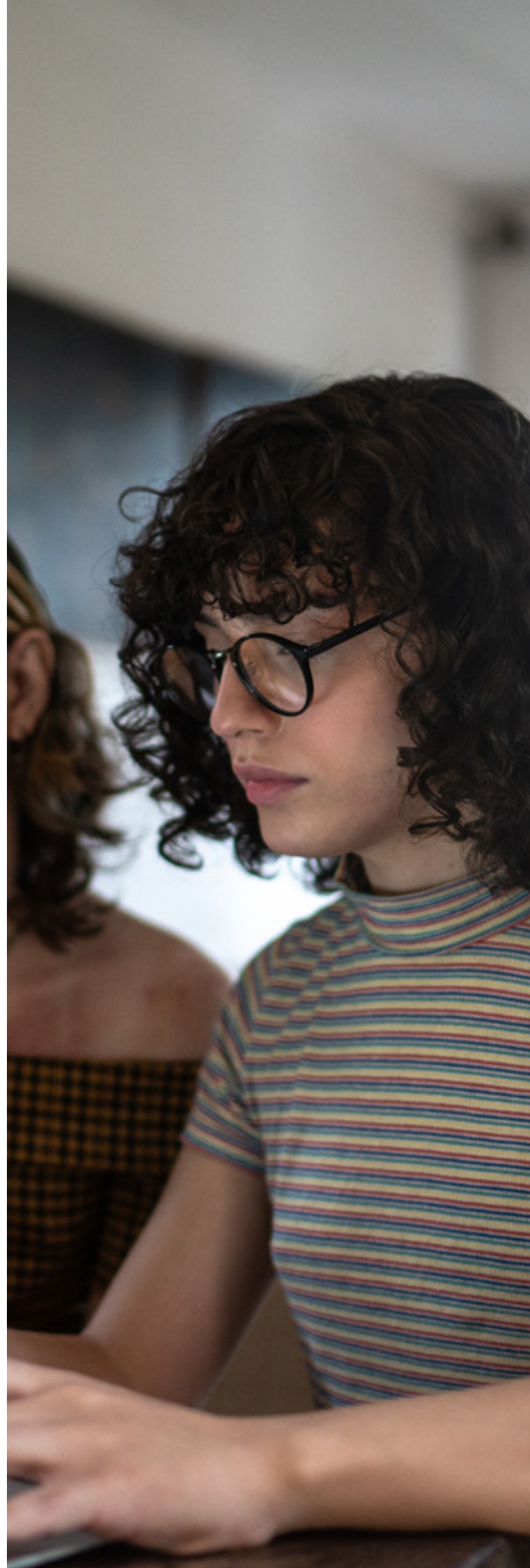
2-2- S'APPUYER SUR LES DONNÉES PUBLIQUES POUR FACILITER L'ACCÈS AUX DROITS

Les processus de dématérialisation doivent, en outre, être l'occasion de faciliter les démarches des usagers. L'une des difficultés principales rencontrées par les usagers pour réaliser leurs démarches reste de fournir toujours les mêmes informations et données qui sont souvent déjà détenues par cette administration ou par une administration dont les données sont nécessaires à la réalisation de cette démarche.

D'importants progrès sont en cours en ce sens. Le développement du partage automatisé de données entre administrations a été initié par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 « *pour un État au service d'une société de confiance* », complété par le décret du 20 janvier 2019 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations. Dans certaines conditions, l'utilisateur qui entreprend une démarche administrative n'est plus tenu de fournir certaines informations ou pièces justificatives (revenu fiscal de référence, justificatif d'identité, attestation de droit délivrées par les organismes de sécurité sociale) déjà détenues par l'administration. Dans l'attente de l'adoption, puis le cas échéant de l'application de la loi « 3DS », la règle actuellement en vigueur interdit ces échanges de données entre administrations sauf dérogation expressément autorisée par voie réglementaire après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

L'élargissement des possibilités de partage de données peut aussi être vu comme un outil de lutte contre le non-recours, en permettant d'informer directement des usagers sur leurs droits, voire en organisant l'octroi automatique de certaines prestations. C'est déjà le cas, par exemple, du chèque-énergie, de la complémentaire santé solidaire pour les bénéficiaires du RSA et du minimum vieillesse (Loi de financement de la sécurité sociale 2022), le versement des pensions alimentaires sauf refus des deux ex-conjoints. Les saisines reçues par le Défenseur des droits sur ces prestations suggèrent cependant que l'automatisation ne constitue pas un remède miracle contre les dysfonctionnements.

L'article 82 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 portant financement de la sécurité sociale pour 2021, intégré dans le code la sécurité sociale à l'article L 261-1, prévoit que les organismes de sécurité sociale mènent toutes actions de nature à détecter les situations dans lesquelles des personnes sont susceptibles de bénéficier de droits ou de prestations et à accompagner ces personnes dans l'accès à leurs droits et au service des prestations auxquelles elles peuvent prétendre.



Ils mènent ces actions, en tant que de besoin, en lien avec les autres administrations ou organismes disposant d'informations pouvant contribuer à identifier les situations de non-recours. Cette disposition reprend l'expérimentation mise en place dans le cadre de la « Carte blanche » à Cahors qui portait en 2018 sur le partage de données des usagers entre opérateurs sociaux et du travail (Caf, Cnam, Pôle emploi). Les Caf, par exemple, appellent les femmes déclarant s'être séparées de leur conjoint pour leur expliquer les droits auxquels elles peuvent prétendre du fait de ce changement de situation.

Ces évolutions, permises par le numérique, doivent être encouragées dans la mesure où leur finalité est de favoriser l'accès aux droits et où elles simplifient les démarches pour les usagers. La Défenseure des droits restera toutefois attentive à ce que ces processus ne portent pas atteinte aux autres droits des usagers et qu'ils ne conduisent pas, comme dans le cas de la lutte contre la fraude, à déresponsabiliser l'administration ou à pénaliser l'utilisateur de bonne foi. Ainsi, la responsabilité de l'exactitude des informations devrait toujours peser sur l'administration ; et le partage de données comme l'accès aux données des usagers ne doivent pas être mobilisés à des fins de surveillance, de contrôle et de sanction des usagers sans que ces derniers en aient connaissance et puissent s'y opposer.

Enfin, les recommandations relatives à l'ergonomie des sites restent d'actualité. La Défenseure des droits encourage les acteurs publics qui conduisent des opérations de dématérialisation à y intégrer des éléments explicatifs (tutoriels), et des éléments adaptés aux personnes ne parlant pas ou peu le français.

RECOMMANDATIONS

La Défenseure des droits recommande d'inclure des usagers en difficulté avec le numérique dans l'élaboration et dans l'évaluation des processus de dématérialisation des services publics.

La Défenseure des droits recommande de regrouper les modifications des interfaces afin d'en limiter le nombre pour ne pas perturber les utilisateurs, car des changements d'interfaces répétés et rapprochés dans le temps ont des incidences sur les utilisateurs (pertes de repères, parfois renoncement) mais également sur les accompagnants qui doivent réadapter leurs outils pédagogiques d'accompagnement (mise à jour des tutoriels).

La Défenseure des droits recommande d'adopter dans tous les services publics producteurs de démarche en ligne ou diffusant des informations en ligne, une démarche facilitant la compréhension par tous et toutes des tâches, choix, étapes, informations importantes.... Cette démarche, qui profitera à tous les usagers, devrait s'appuyer sur :

- L'utilisation d'une ergonomie adaptée à tous et l'utilisation d'un vocabulaire et de formulation simples. Le Défenseur des droits avait à cet égard préconisé en 2019 l'utilisation du langage « facile à lire et à comprendre » (FALC) ;
- Le développement de tutoriels expliquant le déroulement de la démarche, les pièces nécessaires à la réalisation de la démarche. Ces tutoriels, tout comme les formulaires notamment ceux à l'attention des personnes étrangères, pourraient être traduits en plusieurs langues et accessibles aux personnes en situation de handicap.

La Défenseure des droits encourage les services publics sociaux, nationaux et territoriaux à développer le partage de données et le pré-remplissage des formulaires.

2-3- GARANTIR UN ACCÈS EFFECTIF À INTERNET SUFFISANT POUR MENER DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES EN LIGNE

Il convient, comme l'a annoncé le gouvernement, d'accélérer la mise en place d'une couverture de l'ensemble du territoire, y compris les Outre-mer, par l'internet à très haut débit. Le décalage temporel entre l'accès à ce type de réseau et le rythme de déploiement des procédures dématérialisées, difficilement supportable pour les usagers, avait été pointé dans le rapport de 2019. Malgré des progrès notables, les difficultés restent d'actualité. Pour autant, disposer d'une couverture internet, indispensable, n'est pas une condition suffisante pour faire ses démarches.

Si la dimension strictement financière des difficultés d'accès au numérique n'explique pas tout, elle doit néanmoins être prise au sérieux, et des pistes de réponses doivent être explorées afin d'assurer un égal accès aux communications et aux informations passant par voie électronique, quels que soient les revenus du ménage. En 2019, le Défenseur des droits évoquait la question des tarifs sociaux, de l'accès aux équipements informatiques, de l'aide aux abonnés en difficulté pour payer leurs factures internet. Sur ce dernier point, des expérimentations avaient été engagées dans deux départements, sans qu'il soit possible de connaître leurs conclusions. Dans la mesure où l'accès aux droits en dépend, il ne devrait pas être possible de priver un usager de son accès à internet fixe en cas de difficultés financières, comme pour l'eau et l'électricité. Les expérimentations visant à garantir cet accès devraient être relancées, évaluées et le cas échéant poursuivies.

Trois ans plus tard, aucun progrès notable ne semble avoir été accompli sur ces questions : la population la plus pauvre ne peut compter que sur la solidarité locale, associative, familiale.

Dès lors, la Défenseure des droits s'interroge sur l'instauration d'un « droit à la connexion ». Dès 2012, l'ONU a reconnu « l'accès à internet comme un droit fondamental ».

Déterminer ce que serait un tel droit, son périmètre, sa portée, son caractère universel ou non, ses modalités concrètes de mise en œuvre, nécessite une réflexion collective approfondie. Il y a à l'évidence plusieurs modèles possibles combinant éventuellement des éléments divers (droit au réseau, accès à un forfait à un tarif solidaire, acquisition d'un équipement à un tarif solidaire, accès à une formation au numérique, accès garanti en proximité, accès au domicile, etc.).

RECOMMANDATION

La Défenseure des droits invite les pouvoirs publics à développer des espaces de Wifi gratuit et à conduire une consultation sur un « droit à la connexion » ou un « droit d'accès au numérique », en y associant aussi bien les fournisseurs d'accès à internet que les personnes précaires. Des expérimentations doivent être menées pour déterminer le meilleur modèle pour rendre internet accessible à tous. L'accès à internet est aujourd'hui aussi essentiel que l'accès à l'électricité, à l'eau ou au téléphone.

2-4- RÉPONDRE AU MANQUE DE LISIBILITÉ, DE COORDINATION ET DE NOTORIÉTÉ DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT

Les constats établis dans la première partie de ce rapport montrent qu'il existe une méconnaissance profonde, par leurs bénéficiaires potentiels, les usagers, en particulier ceux qui en ont le plus besoin, mais aussi par les acteurs associatifs qui les accompagnent ou par les professionnels du secteur social, des dispositifs d'aide ou d'accompagnement mis en œuvre. Cette situation, sans doute en partie liée au caractère récent de ces dispositifs, conduit trop d'usagers à faire face, seuls, aux difficultés posées par une relation administrative numérisée.

RECOMMANDATION

La Défenseure des droits recommande que les pouvoirs publics prennent toutes les mesures utiles pour que les dispositifs d'accompagnement des usagers soient connus, que leurs services soient identifiés et qualifiés, et que leur action soit coordonnée.

2-5- ORGANISER UN ACCOMPAGNEMENT QUI NE SE LIMITE PAS AU NUMÉRIQUE

L'accompagnement des usagers qui le souhaitent vers une forme d'autonomie numérique est une entreprise complexe et de longue haleine. Outre les difficultés directement liées à l'usage du numérique, les usagers ont très souvent besoin d'un accompagnement juridique et administratif pour être en capacité de faire leurs démarches seuls. S'ajoutent parfois d'autres fragilités : économiques, sociales, liées à la maîtrise de la langue, etc.

Dès lors, les dispositifs d'aide, de formation ou d'accompagnement doivent intégrer ces dimensions. Sans préjuger de l'organisation idéale pour atteindre cet objectif, le levier que constitue l'augmentation annoncée du nombre de médiateurs numériques pourrait être l'occasion de mieux structurer ce qui devient une profession en ne la centrant pas uniquement sur des compétences techniques et pédagogiques. La création d'une filière des métiers du numérique et plus particulièrement de la médiation numérique pourrait favoriser, au travers des formations initiales et continues, cette évolution.

De même, les limites du Pass numérique, soulignées par l'ensemble des acteurs rencontrés, doivent inciter à le repenser, dans son contenu (durée et nature des formations) comme dans son mode de distribution. Une telle refonte pourrait être l'occasion d'y inclure une approche non exclusivement technique de l'apprentissage du numérique.

Dans ce cadre, la Défenseure des droits appelle également les pouvoirs publics à anticiper ce qui pourrait s'apparenter à une forme « d'obsolescence programmée » des compétences acquises à l'occasion des formations, en déployant sur le terrain des dispositifs de formations continues, qui soient adossées aux nouveaux besoins des usagers ainsi qu'à l'évolution des technologies et des supports utilisés.

Par ailleurs, la qualité de l'accompagnement ne se mesure pas seulement au temps de formation. La Défenseure des droits recommande sur ce point une approche de la formation qui soit pensée en termes d'apprentissages et non seulement en termes d'enseignements. La distinction sémantique est importante, la logique d'apprentissages renvoyant à celle de parcours personnalisé, qui fera sens pour la personne, lui permettant « d'apprendre à apprendre » et de conquérir une familiarité nouvelle avec le monde numérique.

Les différents lieux d'accueil du public devraient proposer, gratuitement, un accompagnement numérique, qui ne couvrirait pas seulement le champ de la fragilité numérique, mais plus largement celui des fragilités avec la maîtrise de l'écrit et de la langue française. Parmi les métiers de la médiation numérique, le métier d'écrivain public numérique devrait en particulier être mieux reconnu.

RECOMMANDATIONS

Le Défenseur des droits recommande, au ministère du Travail, au ministère de la Fonction publique et au ministère de l'Éducation nationale, la création d'une filière des métiers de la médiation numérique, notamment dans la fonction publique territoriale, actant la pérennisation de leur action et de leur utilité.

2-6· DÉVELOPPER ET SYSTÉMATISER « L'ALLER-VERS »

Les personnes en difficulté face au numérique qui abandonnent leurs démarches, qui ne cherchent pas d'aide ou ne savent pas où en trouver, sont les publics d'une logique de « l'aller-vers ». De nombreuses initiatives publiques ou associatives existent. Il convient de les développer et de permettre, pour certaines, un changement d'échelle leur permettant d'avoir des effets structurants.

Les maraudes numériques mises en place par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) dans le cadre du programme Maraude'IN pour accompagner les personnes sans abri vers de l'autonomie, est une expérience qui devrait être déployée auprès d'autres publics.

FOCUS

QUAND LES CAF VONT VERS LEURS ALLOCATAIRES

DANS LE GARD

La Caf du Gard porte un projet unique en France : la Maison de l'inclusion numérique (MIN) qui associe l'innovation et la solidarité.

Ce lieu est un espace dédié à l'apprentissage des outils numériques ; il vise à faciliter l'inclusion numérique et à éviter la précarité numérique des usagers. Mis à la disposition des 170 000 allocataires du département, des 440 salariés de la Caf, mais également des partenaires institutionnels (Cpam, Pôle emploi, Urssaf, Carsat, MSA), des associations d'insertion et des centres sociaux ou des collectivités territoriales, il répond à un besoin des usagers des services publics du département du Gard, dont 46 % souhaitent être accompagnés dans la réalisation de leurs démarches administratives en ligne.

Ce lieu a quatre objectifs en vue :

- La formation aux usages du numérique afin de donner aux allocataires l'autonomie dans leurs démarches,
- L'écoute et l'entraide,
- Devenir un laboratoire d'innovation et d'incubation,
- Être un carrefour et un lieu de création numérique.

DANS LE BAS-RHIN

La Caf du Bas-Rhin a mis en place des rendez-vous d'accompagnement au numérique, d'une durée d'environ trente minutes, qui permettent à un usager, accompagné par un agent, de découvrir le site de la Caf et les démarches, les déclarations, les compléments de certains éléments qui peuvent être faits en ligne. La Caf a également un partenariat avec Emmaüs Connect qui consiste en la participation des agents de la Caf aux formations organisées par l'association à l'attention des personnes qu'elle accompagne pour présenter sur plusieurs jours les différentes fonctionnalités du site internet caf.fr.

2-7· METTRE EN PLACE UN FINANCEMENT JUSTE ET STABLE

Les associations à vocation sociale qui accueillent du public ou sont en contact avec les usagers, les collectivités territoriales, les services sociaux en général sont confrontés à une augmentation de leur activité d'accompagnement liée au numérique, tout simplement pour ne pas laisser les personnes qu'elles aident à d'autres titres sur le bord de la route. Ces activités supplémentaires ne sont pas financées en tant que telles par les administrations qui, en dématérialisant leurs procédures, les rendent incontournables.

Certaines associations, soit pour trouver des financements, soit parce qu'elles portent effectivement un projet d'inclusion numérique, cherchent à se financer via les programmes d'inclusion numérique.

La plupart de ces programmes sont basés sur des appels à projets, des appels à manifestation d'intérêt (AMI) et autres concours financés par des subventions. La réponse à tous ces appels à projets nécessite des équipes dédiées et formées à ce type d'exercice. De plus, ces financements ne sont souvent prévus que pour l'amorçage du projet. Enfin, une concurrence dans la recherche de subventions entre des grandes associations traditionnelles et certaines nouvelles « start-up » se développe tandis que les petites associations de proximité, à forte dimension sociale, connues et reconnues localement,



n'ont pas toujours les moyens de répondre aux appels d'offre.

Cette organisation peut produire des projets très utiles, mais qui devront à terme trouver des financements dédiés ou disparaître, alors même que les difficultés des usagers perdureront.

La question de la pérennité des financements se pose également pour certains dispositifs publics. Le programme des quatre mille postes de conseillers numériques s'inscrit dans le cadre du Plan de relance d'une durée de deux ans, alors que, là encore, les besoins sont amenés à durer.

Enfin, la question du partage de la charge liée à la dématérialisation peut se poser dans le cadre du montage financier des maisons France services. Si l'État et les services représentés en leur sein prennent à leur charge une partie du coût, les collectivités territoriales en financent également une part significative, alors même que les services proposés à leurs usagers ne sont pas de leur responsabilité.

Comme en 2019, la Défenseure des droits appelle les pouvoirs publics à organiser la compensation des charges supplémentaires subies par les acteurs associatifs et par les collectivités territoriales du fait de la dématérialisation des procédures administratives de l'État et des organismes sociaux.

Elle appelle également à une évaluation des effets du financement sur appels à projet en termes de résultats de service pour les usagers et d'efficacité de moyen terme.

ANNEXE 1

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PUBLIÉ EN 2019

Le présent tableau a pour objectif de présenter le suivi des recommandations formulées par le Défenseur des droits dans son rapport du 16 janvier 2019, intitulé Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics. Il correspond à l'analyse faite par l'institution des mesures mises en place par les pouvoirs publics à la suite de la publication de ce rapport, après échanges avec le ministère de la Transformation et de la fonction publiques, le ministère de l'Intérieur et le secrétariat d'État chargé de la Transition numérique et des communications électroniques.

Il en ressort que la majorité des recommandations émises en 2019 reste au moins pour partie toujours d'actualité : leur mise en œuvre pleine et entière permettrait que la transformation de l'administration se fasse au bénéfice de tous.

CONSERVER TOUJOURS PLUSIEURS MODALITÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

RECOMMANDATION 1

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Des dispositifs ont été mis en place pour permettre une voie d'accès non dématérialisée à certains services publics (observatoire de la qualité des démarches en ligne ; annonce du plan visant à promouvoir le déploiement du canal téléphonique dans tous les services publics ; espaces France Services), mais aucune disposition législative n'est venue consacrer ce droit.

Deux propositions de loi ont été déposées mais leur parcours législatif n'a pas abouti.

Proposition de loi du 26 mai 2020 n°2997 instaurant un droit à des modalités d'accès non dématérialisées aux demandes administratives déposée à l'Assemblée nationale et renvoyée à la Commission des lois : « Après l'article L. 111-3 du code des relations entre le public et l'administration, il est inséré un article L. 111-4 ainsi rédigé : « Nul ne peut se voir contraint à recourir à des procédures dématérialisées dans ses relations avec l'administration. Toute personne a le droit de demander un traitement par courrier de ses démarches administratives. »

Proposition de loi du 12 février 2021 n°367 relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, version initiale présentée au Sénat, reprenant le rapport d'information sénatorial, relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique qui prévoit l'insertion de l'article 112-6-1 au code des relations entre le public et l'administration disposant que « tout usager du service public est reçu, à sa demande, dans les sites physiques des administrations afin de réaliser toute démarche administrative dans un délai raisonnable, au plus tard deux mois à compter de la date de la saisine. L'existence d'un téléservice n'emporte aucune obligation de saisine par voie électronique de l'administration. »

ACCÈS À INTERNET ET AUX ÉQUIPEMENTS INFORMATIQUES POUR LES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES

RECOMMANDATION 2

Mettre en place sur l'ensemble du territoire y compris les territoires ultramarins, une connexion internet d'un débit minimal et effectif de 8 mégabits/sec, et aux mêmes tarifs pour les territoires ultramarins et la métropole.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Le service universel des communications électroniques garantit d'avoir **accès à un service téléphonique de qualité, à un tarif abordable**. Le service universel est assuré sur les territoires de la métropole, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion, de la Martinique, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

La notion de « Service Universel » a été modifiée en décembre 2020 afin de répondre à la directive européenne n° 2018/1972 du 11 décembre 2018. Ainsi, depuis le 3 décembre 2020, l'article L.35-1 du code de postes et de communications électroniques prévoit que le Service Universel permet à tout utilisateur final d'avoir accès, en position déterminée, à un tarif abordable :

- À un service d'accès adéquat à l'internet haut débit ;
- À un service de communications vocales.

Pour garantir un accès au bon haut débit (>8 Mbit/s) pour tous, le dispositif « Cohésion numérique des territoires » donne un coup de pouce aux particuliers et aux entreprises, jusqu'au 31 décembre 2022, pour apporter à ces derniers du bon haut débit. Dans le cadre de ce guichet, jusqu'à 150 euros d'aide pour l'équipement, l'installation ou la mise en service d'une solution sans fil (4G fixe, satellite ou boucle locale radio) sont apportés aux particuliers et aux entreprises qui ne sont pas couverts par les réseaux filaires. Le soutien financier de l'État concerne, potentiellement, près de 4 millions de foyers et établissements, situés surtout dans des petites villes ou en zone rurale.

Selon le secrétariat d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, plus de 99 % des locaux sont couverts avec un débit supérieur à 8 Mbit/s (Bon Haut débit).

RECOMMANDATION 3

Respect par le Gouvernement des délais de mise en œuvre du Plan très haut débit.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

L'accès au très haut débit fixe a été amélioré : au 30 juin 2021, 27 millions de logements ou de locaux à usage professionnel étaient éligibles à la fibre, pour un objectif de 32 millions en 2022¹¹⁵. Concernant les objectifs de très haut débit fixés à fin 2022, l'ARCEP estime que la part de logements ou de locaux à usage professionnel éligibles à un débit supérieur à 30 Mbit/s (Très Haut Débit – ou THD) grâce à une technologie filaire (FttH, câble, DSL) est passée de 68 % (28 millions sur 41,9 millions de locaux¹¹⁶) au 31 décembre 2020 à 74% (31 millions) au 30 juin 2021.

RECOMMANDATION 4

Maintenir des procédures alternatives aux démarches administratives dématérialisées pour les territoires ne disposant pas d'une connexion internet de qualité.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

La possibilité de procédures alternatives aux démarches numériques est loin d'être systématique. Pour accompagner la réalisation des démarches en ligne, le programme « France services » (2055 lieux aujourd'hui) permet aux usagers d'être accueillis par des conseillers numériques. Cependant, le programme n'a pas retenu comme critère prioritaire d'implantation le fait que des territoires soient en zone non couverte par une connexion internet de qualité.

RECOMMANDATION 5

Améliorer la communication sur le dispositif « J'Alerte l'ARCEP » et sur la possibilité de l'alerter par d'autres moyens qu'internet.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Peu d'améliorations enregistrées en dehors d'un parcours plus fluide pour les utilisateurs en situation de handicap. L'Arcep recueille les signalements de non fonctionnement ou de mauvais fonctionnements du réseau internet via sa plateforme internet. Ils ne donnent pas lieu à un traitement individuel mais lui permettent de prendre des mesures en cas de pic de signalements. L'ARCEP peut aussi être alertée via les canaux traditionnels (courrier, téléphone, courriel), mais cette possibilité ne fait pas l'objet d'action d'information spécifique. De nouvelles plateformes ont-été créées par des collectivités territoriales pour connaître l'état du réseau et du débit en temps réel.

RECOMMANDATION 6

Mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire le dispositif prévu par l'article 108 de la loi pour une République numérique, intégré à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à internet.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Cette aide était depuis 2016 en phase d'expérimentation dans trois départements : la Seine-Saint-Denis, la Haute-Saône et la Marne. Les modalités d'obtention de l'aide sont déterminées par les conseils départementaux. Elles peuvent donc différer en fonction du lieu d'habitation. Les résultats de cette expérimentation montrent que le dispositif a été très peu suivi car les travailleurs sociaux étaient peu informés et outillés pour le mobiliser. La généralisation n'est pas prévue à ce jour.

RECOMMANDATION 7

Mettre en place une aide pour le paiement d'un abonnement internet sur le modèle des chèques énergie.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Pas de dispositif mis en place pour répondre à cette recommandation.

RECOMMANDATION 8

Centralisation par l'État 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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Les Hubs territoriaux, initiés par l'État, ont pour mission de cartographier l'offre d'accompagnement sur leur territoire. Sur les 16 Hubs en activité seuls 6 proposent sur leur site internet une cartographie des lieux d'inclusion numérique présents sur leur territoire par catégories de publics cibles. Cependant, le territoire national n'était jusqu'au mois d'octobre 2021 pas intégralement couvert par un Hub.

Ils n'ont pas pour mission de cartographier l'offre de points de vente de matériel reconditionné à prix réduit. Toutefois, dans le cadre de France Relance, des crédits sont dédiés à l'équipement des professionnels et aidants numériques en matériel informatique reconditionné. L'objectif est de soutenir les acteurs locaux du reconditionnement en permettant aux collectivités de commander ce matériel chez le reconditionneur le plus proche. Pour ce faire, l'ANCT a lancé une plateforme de recensement.

Une cartographie nationale des conseillers numériques France Services et de leurs structures d'accueil est par ailleurs en cours de réalisation et devrait être mise en ligne en janvier 2022.

RECOMMANDATION 9

Évaluation et pilotage national par la Cnaf, 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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Pas d'évaluation par la Cnaf, ni d'harmonisation des dispositifs d'aide à l'équipement.

PRENDRE EN COMPTE LES DIFFICULTÉS POUR LES USAGERS

RECOMMANDATION 10

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Recommandation non suivie d'effet car, selon la DINUM, il ne serait techniquement pas possible de distinguer les démarches non abouties du fait d'un problème technique de celles interrompues par l'utilisateur.

RECOMMANDATION 11

Instaurer, pour chaque démarche administrative dématérialisée, une procédure permettant à l'utilisateur de signaler une difficulté à effectuer la démarche et ce par tous moyens utiles.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Mise en place du bouton « je donne mon avis » et du programme « Services publics + » qui permettent de récolter les expériences utilisateurs dans un objectif d'amélioration continue. Cependant, ces dispositifs ne sont accessibles que pour les personnes les plus agiles avec le numérique ou les mieux informées.

RECOMMANDATION 12

Délivrer 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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Le ministère de la transformation publique considère que **la connexion en soi ne prouve pas la réalisation d'une démarche administrative**. Cependant, cette recommandation peut être considérée comme partiellement suivie d'effet. Si l'utilisateur réalise ses démarches en se connectant via FranceConnect, il reçoit un mail lui indiquant la date et l'heure auxquelles il s'est connecté ainsi que le site consulté.

RECOMMANDATION 13

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Pas d'évolution. Seuls certains réseaux comme la DGFIP offrent aujourd'hui cette possibilité. Recommandation réitérée.

RECOMMANDATION 14

Garantir un délai permettant de faire des rectifications dans le cadre d'une démarche administrative dématérialisée.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Recommandation en partie mise en œuvre pour certaines démarches en ligne, par exemple la déclaration de revenus ou les démarches sur le site de la Caf.

RECOMMANDATION 15

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

La direction générale des Finances publiques a noué un partenariat avec le réseau des buralistes afin de proposer une offre de paiement de proximité pour régler impôts, amendes ou factures de services publics (avis de cantine, de crèche, d'hôpital). Les usagers peuvent effectuer leurs paiements en espèces, jusqu'à 300 €, et par carte bancaire. Les avis d'impôts supérieurs au montant de 300 € ne peuvent pas être payés auprès des buralistes.

REPÉRER ET ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ AVEC LE NUMÉRIQUE

RECOMMANDATION 16

Organiser un test d'évaluation des apprentissages fondamentaux de l'usage du numérique à l'occasion de la journée défense et citoyenneté.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Au niveau du ministère de l'Éducation nationale : certification PIX au collège et en classe de terminale / 1h30 de sciences du numérique en classe de seconde / apprentissage du codage au collège et au lycée en cours de mathématiques. Négociation en cours entre le GIP PIX et le ministère des Armées pour intégrer un test dans le cadre de la Journée Défense et Citoyenneté.

RECOMMANDATION 17

Répartir le déploiement du « Pass numérique » sur l'ensemble du territoire, publier les critères de labellisation des espaces publics les acceptant, augmenter le nombre d'heures d'accompagnement prises en charge pour les personnes les plus en difficulté.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Déploiement national en cours mais le Défenseur des droits constate certaines limites (cf partie 1 du présent rapport). :

- manque de connaissance du dispositif ;
- problème d'identification par les « distributeurs » des structures de formation labélisées ;
- problème de la capacité d'évaluation des compétences et des besoins en numérique des personnes par les travailleurs sociaux ;
- nombre d'heures de formation insuffisant pour atteindre l'autonomie numérique.

RECOMMANDATION 18

Redéployer une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Il n'existe pas à ce jour de données consolidées permettant d'évaluer l'ampleur des économies réalisées au moyen de la dématérialisation des services publics, ni de leur éventuel redéploiement vers l'accompagnement des usagers. Certains projets font toutefois l'objet d'une évaluation de cette nature. Une approche systématisant ces démarches ponctuelles permettrait de consolider, et surtout de suivre et de mettre en lumière la répartition des gains de ces opérations entre l'amélioration du service d'accompagnement et les économies budgétaires.

RECOMMANDATION 19

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Le programme France services répond partiellement à cette recommandation car, s'il permet en un seul lieu de faire les démarches administratives de plusieurs services publics et notamment des 9 du socle commun (ministère de l'Intérieur, ministère des Finances publiques, ministère de la Justice, assurance maladie, assurance retraite, allocations familiales, Pôle emploi, Mutualité sociale agricole, La Poste), les agents accompagnant les usagers ne sont pas issus de ces différents services publics. Ce sont des agents d'accueil offrant un accompagnement de premier niveau, avec l'appui du service numérique « Administration + », qui met en relation les administrations pour débloquer les dossiers particulièrement sensibles.

RECOMMANDATION 20

Créer, pour un accès facilité, une cartographie de l'ensemble des lieux publics ou associatifs où un service d'accompagnement des usagers existe.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Les Hubs territoriaux, initiés par l'État, ont pour mission de cartographier l'offre d'accompagnement sur leur territoire. Sur les 16 Hubs en activité seuls 6 proposent sur leur site internet une cartographie des lieux d'inclusion numérique présents sur leur territoire par catégories de publics cibles. Des initiatives de cartographie sont en cours (voir recommandation n°8).

Cependant, les cartographies sont plus adaptées aux professionnels qu'aux usagers. De plus ces cartographies sont disponibles sur le net et donc difficilement accessibles par des personnes éloignées du numérique qui cherchent à se former.

Un module de prise de rendez-vous avec des médiateurs numériques est en cours de développement. Ce module sera accessible *via* internet.

AMÉLIORER ET SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DÉMATÉRIALISÉES POUR LES USAGERS

RECOMMANDATION 21

Favoriser l'usage d'un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics dématérialisés.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Le dispositif France Connect ne couvre pas l'ensemble des démarches mais permet à l'utilisateur avec un identifiant et un mot de passe uniques de s'authentifier pour accéder à plus de 1 000 services en ligne. Les Caf ont récemment rejoint le dispositif déjà utilisé par 33 millions de Français.

RECOMMANDATION 22

Uniformiser visuellement et ergonomiquement les sites des services publics et utiliser un langage « Facile à lire et à comprendre ».

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Le Service d'Information du Gouvernement (SIG) a construit un outil « le système de design de l'État » à l'attention des différents ministères. Ce projet est le volet numérique de la « marque de l'État », qui permet pour les citoyens d'avoir une cohérence graphique et une meilleure expérience de navigation sur l'ensemble des sites de l'État et de mieux les reconnaître.

Le « Facile à lire et à comprendre » a été utilisé pendant les confinements pour les attestations de sortie dérogatoire. Cependant, il n'est pas prévu pour le moment de traduire en FALC tous les formulaires des démarches administratives. Le Premier ministre, lors du Comité interministériel de la transformation publique de février 2021, a annoncé un objectif : rendre plus simples et plus lisibles 10 démarches et 100 formulaires administratifs d'ici à 2022.

RECOMMANDATION 23

Améliorer la visibilité et simplifier le processus de consentement aux échanges dématérialisés et généraliser les alertes sur les documents déposés par les services publics sur l'espace personnel de l'utilisateur, par voie téléphonique (SMS) et/ou par courrier.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

En l'état actuel, l'adhésion à un dispositif de dématérialisation d'une démarche emporte souvent consentement aux échanges dématérialisés exclusifs, sans que l'utilisateur puisse refuser ultérieurement le recours au procédé électronique pour la réalisation ou la poursuite de la démarche administrative.

Certains services publics, notamment la Caf, adressent des courriels ou des SMS pour informer l'utilisateur du dépôt d'un nouveau document sur leur espace personnel ou pour donner de l'information sur des démarches ou des prestations auxquelles il est éligible. Malheureusement, cette démarche n'est pas généralisée et ne privilégie pas l'envoi par courrier postal.

Ex : La Caisse d'assurance maladie adresse par SMS une information sur la fin du pass sanitaire suite à défaut de réalisation de la 3^e dose dans les sept mois suivants la 2^{de} dose.

INFORMATION DES USAGERS

RECOMMANDATION 24

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Des actions ont été menées auprès des moteurs de recherche. Ainsi, Google a interdit les « publicités pour des documents ou des services facilitant l'acquisition, le renouvellement, le remplacement ou la consultation d'informations ou de documents officiels directement accessibles auprès d'une administration publique ou d'un prestataire délégué » et les « publicités pour obtenir de l'aide concernant la demande ou le paiement de services officiels ou publics, directement accessibles auprès d'une administration publique ou d'un prestataire délégué ».

RECOMMANDATION 25

Améliorer la transparence du statut des tiers habilités, grâce à la mise en place d'un label affiché sur leur site.

Établir une liste consultable en temps réel des tiers habilités.

Mettre en avant les sites gouvernementaux dans les moteurs de recherche, notamment celui de l'ANTS.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Une liste de tiers habilités est disponible sur le site de l'ANTS. L'ANTS a par ailleurs entrepris des démarches pour améliorer son référencement et stopper des situations où des opérateurs privés pouvaient utiliser le terme « ANTS » dans les mots-clés de recherche en ligne en vue d'apparaître avant l'ANTS. Pour ce faire, elle a procédé à son enregistrement comme marque auprès de l'INPI et a amélioré son référencement en ligne. L'ANTS est redevenue le premier résultat lors des recherches relatives aux titres d'identité ou aux certificats d'immatriculation sur le moteur de recherche Google.

RECOMMANDATION 26

Mettre en place un outil de saisine de la plateforme PHAROS pour le signalement des sites frauduleux.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Toute personne peut signaler aux services de police et de gendarmerie un contenu illégal (site, vidéo...) se trouvant sur internet *via* Pharos.

FORMER LES ACCOMPAGNANTS

RECOMMANDATION 27

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Les écoles de formation des travailleurs sociaux ont inscrit dans leur cursus des formations au numérique. La formation est conçue sous la forme de trois modules complémentaires :

- La culture numérique et le travail social,
- L'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux à l'ère du numérique,
- L'utilisation des outils numériques par le travailleur social.

Toutefois, la question de la formation au numérique des agents d'accueil des collectivités territoriales et d'autres services publics n'est pas encore réglée.

En particulier, les agents des centres d'appels des administrations ne sont pas spécifiquement formés pour appréhender la situation de la personne et détecter son niveau en informatique, afin de l'accompagner à distance dans ses démarches dématérialisées.

RECOMMANDATION 28

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Si le numérique est absent du référentiel des thèmes de la formation civique et citoyenne défini par l'Agence du service civique, le recrutement de 4 000 conseillers numériques « France services » va au-delà de la demande de formation de jeunes en service civique, afin de déployer un accompagnement numérique de qualité.

PRENDRE EN COMPTE LES PUBLICS SPÉCIFIQUES

RECOMMANDATION 29

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'Éducation nationale.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Pas d'évolution constatée pour le moment sur le terrain. La Défenseure des droits suivra le déploiement du programme « Numérique en détention » que finance le ministère de la Transformation et de la fonction publiques à hauteur de 7,9 millions d'euros.

RECOMMANDATION 30

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

En cours de réflexion au ministère de la Justice.

RECOMMANDATION 31

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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

La part des démarches accessibles est passée de 12 % en juin 2019 à 40 % en février 2022. Des moyens ont été dédiés pour avancer plus avant (32 millions d'euros du plan de relance et lancement des commandos « UX »).

RECOMMANDATION 32

Créer un coffre-fort numérique pour notamment toutes les personnes sous-main de justice.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

La plateforme IPRO 360°, déployée progressivement à partir d'août 2021 dans les établissements pénitentiaires, rassemblera l'ensemble des informations relatives au travail pénitentiaire, à la formation professionnelle et à l'insertion professionnelle. Elle rassemblera l'ensemble des informations et documents utiles à la PPSMJ pour sa réinsertion professionnelle. Ce coffre-fort n'a malheureusement pas vocation à accueillir les pièces administratives de la personne détenue.

RECOMMANDATION 33

Désigner 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.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Le RGAA qui prévoit le recours auprès du Défenseur des droits en cas de non-respect de l'information sur le niveau d'accessibilité n'est pas une solution satisfaisante comme indiqué à de multiples reprises. Le Défenseur des droits n'a pas ces compétences. Une instance dédiée est nécessaire. Aujourd'hui, à défaut, le suivi de la mise en accessibilité des services publics est effectué par la DINUM et les audits d'accessibilité sont réalisés par des entreprises spécialisées.

RECOMMANDATION 34

Modifier l'article 1^{er} de l'arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n°2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État pour abaisser le montant prévisionnel actuel pour la consultation de la DINUM de tout projet relatif à un système d'information ou de communication à 5 millions d'euros.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Le seuil de 9 millions d'euros a été confirmé par arrêté du 5 juin 2020 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique).

RECOMMANDATION 35

Créer un pouvoir d'évocation pour la DINUM lui permettant de réaliser et de rendre public des avis sur un projet de système d'information de l'État sans montant minimum.

SUITES DONNÉES DEPUIS TROIS ANS

Aucun droit d'évocation n'a été consacré.

ANNEXE 2

NOUVELLES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N°1

Mettre en place un véritable dispositif de contrôle de conformité des sites internet publics aux règles d'accessibilité, assorti de sanctions dissuasives et d'une obligation de prise en compte, notamment dans les cahiers des charges des marchés publics, de l'accessibilité lors de la conception ou de la refonte d'un site.

RECOMMANDATION N°2

À l'instar du Conseil national du numérique dans son rapport relatif à l'accessibilité publié en 2020¹¹⁷, la Défenseure des droits invite le gouvernement à réfléchir à la création d'une délégation interministérielle de l'accessibilité numérique, qui serait chargée du pilotage, du contrôle et du suivi dans la durée de l'accessibilité numérique des services publics.

RECOMMANDATION 3

Introduire dans la formation initiale et continue des professionnels du numérique, une formation à l'accessibilité numérique.

RECOMMANDATION 4

Garantir aux personnes privées de leur liberté un accès aux sites internet des services publics, des organismes sociaux et des sites de formation en ligne reconnus par le ministère de l'Éducation nationale et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche.

RECOMMANDATION 5

Proposer aux personnes privées de leur liberté une formation aux outils numériques et un accompagnement dans leurs démarches administratives.

RECOMMANDATION 6

Associer les usagers précaires ou pauvres, les associations qui les accompagnent et les travailleurs sociaux, à la conception et à l'évaluation continue des sites publics afin de comprendre leurs difficultés et d'étudier leurs propositions pour adapter leur ergonomie et le vocabulaire des formulaires.

RECOMMANDATION 7

Encourager le développement de partenariats entre les opérateurs de télécommunications fixes et les bailleurs sociaux publics ou privés ou les gestionnaires de logements étudiants, de pensions de famille ou encore de centres d'hébergement d'urgence, pour proposer à ces locataires une connexion à un prix solidaire négocié.

RECOMMANDATION 8

Donner accès, dans les établissements médico-sociaux, notamment les centres d'hébergement, à une connexion internet et à la possibilité de charger la batterie des téléphones portables.

RECOMMANDATION 9

Développer les filières de récupération et de reconditionnement d'ordinateurs, tablettes et smartphones, pour leur donner une seconde vie à des prix solidaires, dans le prolongement de la loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale numérique en France qui prévoit que dans un délai de six mois à compter de sa promulgation le gouvernement remette au Parlement un rapport sur les mesures qui pourraient être envisagées afin d'améliorer le recyclage, le réemploi et la réutilisation des équipements numériques et sur la faisabilité de ces mesures.

RECOMMANDATION 10

Mieux encadrer le coût des appels vers les administrations, qui restent non négligeables à partir de cartes prépayées et mieux informer les usagers sur les coûts induits par le recours aux visioconférences.

RECOMMANDATION 11

Mettre en place des actions d'« aller-vers », à destination des publics les plus éloignés des services publics, du numérique et donc de l'accès aux droits.

RECOMMANDATION 12

Simplifier les démarches d'accès aux droits comme par exemple le coffre-fort numérique.

RECOMMANDATION 13

Mettre en place des ajustements pour garantir au mieux les droits des majeurs protégés. La Défenseure des droits recommande également à la Cnaf d'assurer une harmonisation des conditions d'accès à son site pour les différents statuts des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (services, individuels, préposés, familles ou proches) pour qu'il n'y ait pas de disparités selon les modes d'exercice de la mesure.

RECOMMANDATION 14

Faire preuve de vigilance lors du déploiement du nouvel espace numérique de santé¹¹⁸, lequel a pour objectif de rassembler les données médicales des usagers sous la forme d'un carnet de santé numérique (ordonnances, examens, résultats d'analyses...).

RECOMMANDATION 15

Étendre l'accès au dispositif « Aidants Connect » aux tuteurs et curateurs familiaux.

RECOMMANDATION 16

Former les jeunes au numérique du quotidien et faciliter les démarches qu'ils doivent réaliser en tant que jeunes adultes depuis un seul point d'entrée.

RECOMMANDATION 17

Organiser des concertations au sein de la communauté éducative sur la transmission des informations relatives à la scolarité des élèves de l'enseignement primaire et secondaire (notes, devoirs, absences...) afin de s'assurer qu'elle s'opère selon des modalités définies en fonction de choix pédagogiques et non dictées par la technologie – avec, en tout état de cause, le souci permanent de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Elle recommande également que les familles puissent obtenir des écoles et des établissements scolaires le maintien de communications non numériques.

RECOMMANDATION 18

Accompagner la dématérialisation d'effectifs supplémentaires dans toutes les préfectures où les délais de traitement sont actuellement trop longs.

RECOMMANDATION 19

La Défenseure des droits réitère ses recommandations formulées dans sa décision 2020-142, et notamment :

- Garantir plusieurs modalités d'accès effectif aux services publics afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée ;
- Permettre aux usagers de contacter l'agent en charge du traitement de leur demande afin d'être informés régulièrement de l'avancée de l'instruction de celle-ci ;
- Instaurer une procédure permettant à l'utilisateur de signaler une difficulté – d'ordre technique ou due à une situation non prévue – à effectuer la démarche, et ce par tous moyens utiles ;
- Permettre aux agents auxquels ces difficultés sont signalées de disposer de prérogatives suffisantes pour les lever.

RECOMMANDATION 20

Ouvrir des points d'accès numériques pérennes dédiés à l'accompagnement des étrangers a minima dans chaque ville où est établie une préfecture ou sous-préfecture, les doter d'agents formés au droit au séjour – en nombre suffisant – et leur donner accès aux outils métier leur permettant de résoudre toute difficulté technique rencontrée par les usagers dans le cadre de leurs démarches.

RECOMMANDATION 21

Garantir un égal accès aux guichets préfectoraux à tous les étrangers, quelle que soit leur situation administrative.

RECOMMANDATION 22

Modifier le régime de délivrance des attestations dématérialisées créatrices de droits afin que celles-ci soient délivrées dès l'enregistrement d'un dossier considéré comme complet, y compris aux personnes en situation irrégulière.

RECOMMANDATION 23

Rajouter à la liste des pièces permettant de justifier de la régularité du séjour pour bénéficier des prestations familiales et des aides au logement figurant dans le code de la sécurité sociale les attestations dématérialisées délivrées via l'ANEF.

RECOMMANDATION 24

Développer davantage les possibilités d'accès multiples aux services publics, la mise en œuvre de l'accueil multicanal ne pouvant pas se limiter aux seuls espaces France services. Où qu'il se trouve, l'utilisateur doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration.

RECOMMANDATION 25

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.

RECOMMANDATION 26

Rendre réellement gratuites les plateformes téléphoniques de tous les services publics (N° vert) et non pas seulement la non surtaxation des appels.

RECOMMANDATION 27

Améliorer l'information des usagers afin de faire mieux connaître la gratuité des démarches administratives et de mettre fin aux pratiques d'orientation des usagers vers un service privé payant.

RECOMMANDATION 28

Donner la possibilité à l'utilisateur de revenir, à tout moment, sur son consentement aux échanges dématérialisés de façon définitive ou temporaire.

RECOMMANDATION 29

Instaurer le principe d'un envoi sous forme papier, des notifications d'attribution, de suppression ou de révision de droits comportant les délais et voies de recours, sauf si la personne consent expressément et au préalable aux échanges dématérialisés.

RECOMMANDATION 30

Garantir un délai permettant de faire des rectifications pour toutes les démarches administratives réalisées en ligne.

RECOMMANDATION 31

Inclure des usagers en difficulté avec le numérique dans l'élaboration et dans l'évaluation des processus de dématérialisation des services publics.

RECOMMANDATION 32

Regrouper les modifications des interfaces afin d'en limiter le nombre pour ne pas perturber les utilisateurs, car des changements d'interfaces répétés et rapprochés dans le temps ont des incidences sur les utilisateurs (pertes de repères, parfois renoncement) mais également sur les accompagnants qui doivent réadapter leurs outils pédagogiques d'accompagnement (mise à jour des tutoriels).

RECOMMANDATION 33

Adopter dans tous les services publics producteurs de démarche en ligne ou diffusant des informations en ligne une démarche facilitant la compréhension par tous et toutes des tâches, étapes, choix, informations importantes... Cette démarche, qui profitera à tous les usagers, devrait s'appuyer sur :

- L'utilisation d'une ergonomie adaptée à tous et l'utilisation d'un vocabulaire et de formulation simples. Le Défenseur des droits avait à cet égard préconisé en 2019 l'utilisation du langage « facile à lire et à comprendre » (FALC) ;
- Le développement de tutoriels expliquant le déroulement de la démarche, les pièces nécessaires à la réalisation de la démarche. Ces tutoriels, tout comme les formulaires notamment ceux à l'attention des personnes étrangères, pourraient être traduits en plusieurs langues et accessibles aux personnes en situation de handicap.

RECOMMANDATION 34

Développer le partage de données et le pré-remplissage des formulaires entre services publics sociaux, nationaux et territoriaux.

RECOMMANDATION 35

Développer des espaces de WIFI gratuit et conduire une consultation sur un « droit à la connexion » ou un « droit d'accès au numérique », en y associant aussi bien les fournisseurs d'accès à internet que les personnes précaires. Mener des expérimentations pour déterminer le meilleur modèle qui rendrait internet accessible à tous.

RECOMMANDATION 36

Prendre toutes les mesures utiles pour que les dispositifs d'accompagnement des usagers soient connus, que leurs services soient identifiés et qualifiés, et que leur action soit coordonnée.

RECOMMANDATION 37

Créer, au ministère du Travail, au ministère de la Fonction publique et au ministère de l'Éducation nationale, une filière des métiers de la médiation numérique, notamment dans la fonction publique territoriale, actant la pérennisation de leur action et de leur utilité.

RECOMMANDATION 38

Favoriser, dans tous les lieux d'accompagnement aux démarches administratives, notamment dans les espaces France services, la présence d'un écrivain public numérique accessible gratuitement.

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

ASSOCIATIONS

L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

John BILLARD, Maire de Le Favril (28) -
Secrétaire général de l'Association des maires
ruraux de France en charge du numérique

Cyril COTONAT, Maire de Ladevèze Rivière (32)
- Président de l'AMRF du Gers - Membre de la
Commission numérique

Céline VINCENT, Chargée de mission
numérique et responsable plateforme
Campagnol.fr

L'ASSOCIATION RECONNECT

Vincent DALLONGEVILLE, Président

LA COOPÉRATIVE D'INTÉRÊT COLLECTIF APTIC

Gérald ELBAZE, Directeur

LA CROIX ROUGE FRANÇAISE

Elsa HAJMAN, Responsable du pôle Inclusion
sociale

Leslie MORICE, Chargée de mission accès aux
droits et accompagnement global

FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ

Sarra CHEKLAB, Chargée de mission RGPD,
accès aux droits et inclusion numérique

Fahad SAID, Médiateur numérique, ADPEI
(association membre de la FAS)

ATD QUART MONDE

Michel LANSARD, Responsable de la
dynamique du numérique

EMMAÛS CONNECT

Marie COHEN-SKALLI, Co-directrice

Tom-Louis TEBOUL, Responsable des
partenariats

LE SECOURS CATHOLIQUE

Aurélien MERCIER, Chargée de projet
Solidarités familiales

Marion CASANOVA, Chargée de projet

L'UNION NATIONALE DES PIMMS MÉDIATION

Jean-François VAQUIERI, Président du réseau
national

Benoît BOURRAT, Directeur général

Isabelle LE DIBERDER, Responsable
Partenariats - Relations institutionnelles

LA MEDNUM - COOPÉRATIVE NATIONALE DES ACTEURS DE LA MÉDIATION NUMÉRIQUE

Caroline SPAN, Co-directrice

Emma GHARIANI, Co-directrice

L'ASSOCIATION POLE S

Claude SICART, Président

HINAURA — HUB DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Dorie BRUYAS, Fondatrice et responsable du
Hub, Directrice de Super Demain & Fréquence
écoles

LA CIMADE

Lise FARON, Responsable des questions
Entrée, Séjour et Droits sociaux

VRAIMENT VRAIMENT - AGENCE DE DESIGN D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

ADMINISTRATIONS

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Antoine MICHON, Conseiller transformation numérique de l'Etat, affaires européennes et internationales - Cabinet d'Amélie DE MONTCHALIN, Ministre de la transformation et de la fonction publiques

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Michel GOUHIER, Adjoint au chef du département "Evaluation et projets de modernisation" au Secrétariat général

Edith LAUNAY, Cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille à la direction des affaires civiles et du Sceau

Edouard THIEBLEMONT, Sous-directeur pilotage et sécurité des services à la direction de l'administration pénitentiaire

Alexandre HUYGHUES-BEAUFOND, Directeur de projet DSN à la direction de l'administration pénitentiaire

Patricia THEODOSE, Sous-directrice adjointe à l'insertion et la probation à la direction de l'administration pénitentiaire

Justine RENAULT, Cheffe du département des politiques partenariales à la direction de l'administration pénitentiaire

Stéphanie HOUDAYER, Directrice du projet Système de l'Information de l'Aide Juridictionnelle (SIAJ) au Secrétariat général

Ségolène PASQUIER, Adjointe à la cheffe du bureau de l'accès au droit et de la médiation au Secrétariat général

SECRÉTARIAT D'ETAT CHARGÉ DE LA TRANSITION NUMÉRIQUE ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Oriane LEDROIT, Conseillère Inclusion, Territoires, Entrepreneuriat social numérique et Environnement - Cabinet de Cédric O, Secrétaire d'État chargé de la Transition numérique et des Communications électroniques

LA DIRECTION INTERMINISTÉRIEL DU NUMÉRIQUE - DINUM

Marine BOUDEAU, Cheffe du pôle design des services numériques et haute-fonctionnaire au handicap et à l'inclusion

L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES - ANCT

Délégation au Numérique

Pierre-Louis ROLLE, Directeur des programmes « Inclusion numérique », « Nouveaux lieux - Nouveaux liens » et « Mission incubateur »

Délégation Territoires et Ruralités

Pierre BOUILLON, Directeur du programme « France services »

L'AGENCE NATIONALE DE LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME - ANLCI

Hervé FERNANDEZ, Directeur

Elie MAROUN, Chargé de mission national

GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC PIX

Benjamin MARTEAU, Directeur

Marie BANCAL, Responsable des partenariats et du développement

VILLE DE NANCY

Laurent WATRIN, Adjoint au Maire en charge de la démocratie coopérative, de l'innovation des politiques publiques et de la ville numérique

ORGANISMES SOCIAUX

LA Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Sabrina AOUCI, Socio-démographe à l'Unité de recherche sur le vieillissement

Rémi GALLOU, Socio-démographe à l'Unité de recherche sur le vieillissement

Julie ROCHUT, Economiste à l'Unité de recherche sur le vieillissement

SOCIÉTÉ CIVILE

SIMULATEUR DE DROITS

Thomas GUILLET, Membre de l'Incubateur de Services Numériques, Principal contributeur sur <https://mes-aides.gouv.fr>

COLLECTIF D'AGENTS PUBLICS

Johan THEURET, Léonore BELGHITI, Mathieu GIRIER, Membres du collectif Sens du service public

TABLE RONDE AVEC DES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ NUMÉRIQUE

ATD QUART MONDE DE BREST

M^{me} LE D., Militante ATD Quart Monde

M^{me} A., Alliée ATD Quart Monde

PIMMS MÉDIATION DES MUREAUX

M^{me} O.

M B.

M K.

M^{me} A.

Sokona SANGARE, Responsable de l'inclusion numérique au sein du Pimms des Mureaux

Isabelle LE DIBERDER, Chargée de mission, Réseau national Pimms Médiation

EMMAÛS CONNECT PARIS

M^{me} M.

Sophie HAUTIER, Accompagnatrice

FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ DE BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Claude GOURRIER, Délégué régional des personnes accueillies

Solange VIN, Déléguée régionale des personnes accueillies

Sarra CHEKLAB, Chargée de mission RGPD, accès aux droits et inclusion numérique

ASSOCIATION PÔLE S DE VILLENEUVE LA GARENNE

M. C.

M. L.

Fatima ALHOUE, Médiatrice numérique

Sonia CHIBAN, Responsable des espaces de médiation numérique

TABLE RONDE SUR LE THÈME « JEUNES, NUMÉRIQUE ET ACCÈS AUX DROITS » AVEC DES STRUCTURES ACCUEILLANT DES JEUNES

UNION NATIONALE DES MISSIONS LOCALES

Olivier GAILLET, Chargé de mission

POINTS D'INFORMATION ET DE MÉDIATION MULTI SERVICES (PIMMS)

Guillaume LAHOZ, Chargé de mission inclusion numérique

ESPACE 19 NUMÉRIQUE

Judicaël DENECE, Responsable

CRIJ OCCITANIE

Pierre GUYOMAR, Directeur du site de Montpellier Hérault

Audrey ARROUDERE, Coordinatrice des sites d'accueil de Toulouse

CRIJ PACA

Florence AOUDAI, Educatrice spécialisée

ASSOCIATION L'ETAGE (STRASBOURG)

Manon JUNIOT, Educatrice spécialisée

INTERMÈDES ROBINSON

Laurent OTT, Directeur

Arnaud CAIRE, Responsable administratif de l'association

Nicolae OITA, Educateur spécialisé permanent de l'association

TABLE RONDE SUR LE THÈME « JEUNES, NUMÉRIQUE ET ACCÈS AUX DROITS » AVEC DES JEUNES**CRIJ OCCITANIE**

Lucas G., Jeune en service civique au CRIJ Montpellier

JEUNES AMBASSADEURS DU DÉFENSEUR DES DROITS (JADE)

Aissa A., JADE à Mayotte

Eva M., JADE en Loire-Atlantique

Charlotte G., JADE en Loire-Atlantique

Lena C., JADE en Loire-Atlantique

Oriane L., JADE en Loire-Atlantique

MISSION LOCALE LA RÉUNION

Aurélien ATCHIAMAN, Salariée de la mission locale de l'Est à Saint-André et membre du collège jeune du CRIJ Réunion

ASSOCIATION INTERMÈDES ROBINSON

M.

Y.

Accompagnés de Marie MAUDUA, Médiatrice scolaire

CAMPUS CONNECTÉS DE CAHORS

Salomé A., Etudiante bénéficiaire du Campus connecté de Cahors depuis septembre 2020

Luc L., Etudiant bénéficiaire du Campus connecté de Cahors depuis septembre 2021

MISSION LOCALE DE NORD ESSONNE

Hamza D.

ORGANISATIONS SYNDICALES REPRÉSENTÉES AU CONSEIL COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE (CCFP)**CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL – CGT CULTURE**

Emmanuelle PARENT, Secrétaire nationale

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL - CFTD FONCTIONS PUBLIQUES

Carole CHAPELLE, Secrétaire générale adjointe

LA FÉDÉRATION GÉNÉRALE DES FONCTIONNAIRES FORCE OUVRIÈRE - FGF-FO

Nathalie DEMONT, Secrétaire fédérale

UNSA – FONCTION PUBLIQUE

Luc FARRE, Secrétaire Général

Annick FAYARD, Secrétaire nationale Qualité de vie au travail (SST, prévention des risques,...) - Retraites

FÉDÉRATION SYNDICAL UNITAIRE – FSU FONCTION PUBLIQUE

Claire BORNAIS, Ecole émancipée, Membre du secrétariat national de la FSU

UNION SYNDICALE SOLIDAIRES

Bruno CHANCIAC, délégué adjoint

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DE L'ENCADREMENT - CGC

Laurent VERDU, Délégué général développement

NOTES

¹ Plus précisément, l'institution recommandait 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.

² Credoc, baromètre du numérique - ARCEP, ministère de l'Economie des finances et de la relance, Agence nationale de la cohésion des territoires - Société numérique, Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, édition 2021.

³ Ibid.

⁴ Voir infra paragraphe 1.1.

⁵ Accord conclu en janvier 2018 entre l'État et les opérateurs de télécommunications, négocié sous l'égide de l'Arcep, dans le but de résorber la fracture numérique territoriale, en accélérant la généralisation du très haut débit mobile en 4G.

⁶ La France serait le pays européen le plus avancé dans le déploiement de la fibre et le pays européen où le déploiement de la fibre progresse le plus vite (cf. InfraNum, la Banque des Territoires et l'Avicca, 9^e édition des français accrocs au THD, 11 mai 2021).

⁷ Communiqué de presse de l'ARCEP du 9 décembre 2021 « Marché du haut et du très haut débit fixe - Le rythme de déploiement et de l'adoption de la fibre optique (FttH) se stabilise à un niveau élevé ».

⁸ Credoc, baromètre du numérique - ARCEP, ministère de l'Economie des finances et de la relance, Agence nationale de la cohésion des territoires - Société numérique, Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, édition 2021.

⁹ Pour faire face à l'épidémie du Coronavirus Covid-19, le Gouvernement a mis en place un plan de relance de 100 milliards d'euros autour de 3 axes principaux : l'écologie, la compétitivité et la cohésion.

¹⁰ En regard, on rappellera qu'en 2017, le budget pour l'inclusion numérique n'était que de 300 000 euros (cf. question écrite n° 18110 de M. Jean-Noël Guérini, JO Sénat du 08/10/2020 - page 4561).

¹¹ Le recrutement des conseillers a été lancé en avril 2021, avec pour ambition le déploiement de 4 000 agents sur le terrain à l'échéance fin 2022.

¹² Après une année d'expérimentation en 2020, Aidants Connect a été déployé sur l'ensemble du territoire national, 10 millions d'euros du plan France relance ayant été affecté à cette fin.

¹³ Cf. infra paragraphe 1.2.

¹⁴ Dossier de presse, Lancement d'Action Publique 2022.

¹⁵ Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle.

¹⁶ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

¹⁷ « Services Publics + » est le programme d'amélioration continue des services publics qui vise à offrir aux usagers des services toujours plus proches, plus simples et plus efficaces. Il fixe 9 engagements pour répondre aux attentes prioritaires des Français, à savoir :

- Plus de rapidité dans le traitement des demandes ;
- Une simplification des démarches administratives ;
- Des services publics plus facilement joignables ;
- Un suivi plus personnalisé des dossiers des usagers, au regard de leurs situation personnelle.

<https://www.plus.transformation.gouv.fr/>

¹⁸ « voxusagers.gouv.fr » est une plateforme offrant la possibilité à l'usager de contribuer à l'amélioration du service public en partageant son expérience positive ou négative. Il est également possible de le faire en version papier aux guichets des services publics.

¹⁹ La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC) prévoit notamment la mise en œuvre du droit à l'erreur.

La plateforme « OUPS.gouv.fr » donne accès :

- à l'ensemble des principales erreurs commises par les usagers, présentées par événements de vie ;
- aux conseils pratiques des administrations donnant aux usagers les clés pour éviter de commettre des erreurs et mieux comprendre leurs obligations ;
- à des liens permettant aux usagers d'approfondir chaque thématique.

²⁰ « Solidarité Numérique » est la plateforme d'aide au service des citoyens pour tous leurs besoins numériques. <https://www.solidarite-numerique.fr/>

²¹ Pix est une plateforme généraliste s'adressant de manière indifférenciée au citoyen français quel que soit son âge ou son statut. Elle se destine aussi à un usage pédagogique, en succédant au B2i (Brevet informatique et Internet) et au niveau 1 du C2i (Certificat informatique et Internet). La plateforme permet d'évaluer en ligne les compétences numériques des apprenants selon un modèle inspiré du cadre européen Digicomp. Elle délivre une certification à l'issue des classes de troisième et de terminale via une campagne lancée par l'établissement scolaire.

²² Voir supra.

- ²³ Règlement amiable RA-2021-058 du 9 septembre 2021 relatif à la modification du formulaire de pré-demande de titre d'identité français sur le site de l'ANTS afin de prendre en compte les filiations à l'égard de parents de même sexe.
- ²⁴ Voir supra.
- ²⁵ Voir infra.
- ²⁶ Décision 2021-158 du 28 juin 2021 relative aux effets de la fermeture des guichets en gare sur l'accès au transport ferroviaire. https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=39786&opac_view=-1
- ²⁷ François Pasquier - Étude des points d'arrêt ferroviaires à faible fréquentation en région Midi-Pyrénées - Gestion et management, 2005, Glossaire : « Un point d'arrêts non géré (PANG) est une halte où aucune présence humaine n'est assurée (vente, exploitation, etc....). Sans bâtiment voyageurs, la halte peut disposer d'un appareil de distribution de billets régionaux (DBR ou ADDAMS) si le trafic le justifie. Dans les autres cas, la vente d'un billet TER se fait à bord du train. Une particularité d'un PANG est son très faible trafic journalier ».
- ²⁸ Objectif pour 2022 du baromètre des résultats de l'action publique. <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement/resultats>.
- ²⁹ Apparu statistiquement en France en 2003 et renouvelé en 2012 à la suite d'une réforme supprimant la référence à l'emploi, le bassin de vie permet de délimiter le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. C'est dans ces contours que s'organise une grande partie du quotidien des habitants, Insee Première n 1425, le nouveau zonage en bassin de vie de 2012, Brutel et Levy, 2012.
- ³⁰ Cette analyse est également mise en avant par Terra Nova, dans son enquête relative au « Baromètre des résultats de l'action publique France services : des lieux au service du public dans les territoires ». L'organisme constate que si le programme vise particulièrement trois populations : celles qui sont éloignées physiquement des services publics, celles qui sont éloignées du numérique et celles qui ont un usage particulièrement intensif de ces services publics, les acteurs locaux se sont inégalement saisis de ce programme pourtant construit et financé par l'État. Plus précisément, l'analyse par départements met en évidence le retard de certains territoires alors même que leur population pourrait être considérée comme prioritaire, notamment parce qu'elles sont les plus pauvres et les plus éloignées du numérique.
- ³¹ Credoc, Améliorer la connaissance et le suivi de la pauvreté et le suivi de l'exclusion sociale, Rapport pour l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), décembre 2021, p. 77.
- ³² Cf. partie 3.
- ³³ Cour des comptes (mars 2021), <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/279088.pdf>.
- ³⁴ « L'accompagnement au numérique recouvre des réalités hétéroclites qui vont de l'assistance au remplissage de formulaires en ligne à des formations sur les savoirs de base ou à des outils plus spécifiques », Philippe Archias et Solène Manouvrier, comprendre la diversité des pratiques pour accompagner la capacitation numérique, retour sur l'étude capital numérique, Bibliothèques et inclusion numérique, 2020, p. 4.
- ³⁵ Voir infra, para. 1.3.
- ³⁶ Voir supra.
- ³⁷ Conseil national du numérique, rapport 2013, Citoyens d'une société numérique. Accès, littératie, médiations, pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion.
- ³⁸ Défenseur des droits, Rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », janvier 2019, page 47.
- ³⁹ L. Camaji, L. Isidro, La dématérialisation des services publics : quels impacts sur les droits sociaux des salariés ?, Revue de droit du travail 2021.
- ⁴⁰ IGAS, Garantir un numérique inclusif, décembre 2019, p.20.
- ⁴¹ L. Camaji, L. Isidro, La dématérialisation des services publics : quels impacts sur les droits sociaux des salariés ?, Revue de droit du travail 2021.
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ La dématérialisation des services publics. Enquête sur l'impact des difficultés d'accès aux services numériques, Synthèse, les Cahiers de la CNAV, juin 2021, page 4.
- ⁴⁴ Credoc, baromètre du numérique - ARCEP, ministère de l'Economie des finances et de la relance, Agence nationale de la cohésion des territoires - Société numérique, Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, édition 2021.
- ⁴⁵ Credoc, baromètre du numérique - ARCEP, ministère de l'Economie des finances et de la relance, Agence nationale de la cohésion des territoires - Société numérique, Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, édition 2021, p. 117.
- ⁴⁶ Credoc, Améliorer la connaissance et le suivi de la pauvreté et le suivi de l'exclusion sociale, Rapport pour l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), décembre 2021.
- ⁴⁷ Le 13 décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations-Unies adoptait la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH). Ratifiée par la France, la Convention est entrée en vigueur le 20 mars 2010.
- ⁴⁸ 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, dont la transposition résulte de l'article 80 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

- ⁴⁹ 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).
- ⁵⁰ Le Défenseur des droits ayant été désigné en 2011 par le gouvernement, comme mécanisme indépendant chargé du suivi de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, en application de l'article 33.2 de ce même texte.
- ⁵¹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
- ⁵² Circulaire du 17 septembre 2020 relative à la mise en œuvre des obligations et engagements du Gouvernement en matière d'accessibilité aux personnes en situation de handicap des sites internet, intranet, extranet, et application mobiles publics.
- ⁵³ Dispositif lancé par la direction interministérielle du numérique en juin 2020 dans le cadre du plan Action publique 2022 consistant dans le recrutement et le déploiement de web designers et de développeurs au sein des administrations pour rendre plus accessibles, plus compréhensibles les 250 démarches administratives les plus utilisées par les Français.
- ⁵⁴ 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, dont la transposition résulte de l'article 80 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
- ⁵⁵ Circulaire du 17 septembre 2020 relative aux obligations du Gouvernement en matière d'accessibilité aux personnes en situation de handicap des sites internet publics.
- ⁵⁶ Défenseur des droits, rapport parallèle dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, juillet 2021, p. 21.
- ⁵⁷ CAPTCHA pour *Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart*.
- ⁵⁸ Rapport du Conseil national du numérique, L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité, février 2020.
- ⁵⁹ https://www.univ-montp3.fr/sites/default/files/spoc_in_prison_etat_de_l_art_sept2020.pdf.
- ⁶⁰ Circulaire de la Direction de l'administration pénitentiaire en date du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique pour les personnes placées sous main de justice, NOR : JUSK0940021C. http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/boj_20090006_0000_0016.pdf.
- ⁶¹ Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 12 décembre 2019 relatif à l'accès à internet dans les lieux de privation de liberté, l'accès des personnes détenues à internet, NOR : CPLX2003262V. JORF n°0031 du 6 février 2020.
- ⁶² CEDH, 18 juin 2019, Mehmet Reşit Arslan et Orhan Bingöl c. Turquie, req. n° 47121/06, 13988/07 et 34750/07.
- ⁶³ Arrêté du 21 octobre 2021 relatif aux caractéristiques techniques de la communication par voie électronique via le « portail du justiciable », article 1^{er}.
- ⁶⁴ Avis du CGLPL en date du 12 décembre 2019 relatif à l'accès à internet dans les lieux de privation de liberté publié au journal officiel le 6 février 2020 - NOR : CPLX2003262V.
- ⁶⁵ Convention signée le 10 juillet 2007 entre le ministère de la justice et la Caisse des dépôts et des consignations.
- ⁶⁶ https://www.univ-montp3.fr/sites/default/files/spoc_in_prison_etat_de_l_art_sept2020.pdf.
- ⁶⁷ Avis du CGLPL en date du 12 décembre 2019 relatif à l'accès à internet dans les lieux de privation de liberté publié au journal officiel le 6 février 2020 - NOR : CPLX2003262V.
- ⁶⁸ Note commune du 11 décembre 2018 de la direction du budget et du ministère de la justice relative à la convention de délégation de gestion dans le cadre du Fonds pour la transformation de l'action publique page 3. NOR : JUST1904103X.
- ⁶⁹ Plateforme d'inclusion par l'insertion par l'activité économique (IAE) permettant au Conseiller pénitentiaire d'insertion et probation d'inscrire les personnes incarcérées éligibles sur une plateforme d'inclusion.
- ⁷⁰ La mise en œuvre du dispositif Aidants Connect est pilotée par la Mission Société numérique de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et accompagnée par beta.gouv.fr (DINUM).
- ⁷¹ Défenseur des droits, Rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », janvier 2019.
- ⁷² Note commune du 11 décembre 2018 de la direction du budget et du ministère de la justice relative à la convention de délégation de gestion dans le cadre du Fonds pour la transformation de l'action publique. NOR : JUST1904103X, p.2.
- ⁷³ Ce système permet aux détenus d'accéder à certains services (gestion du compte personnel, commandes d'achats, demandes de rendez-vous, accès à certains contenus en ligne, accès à la téléphonie sur le réseau internet, jeux vidéo, contenus éducatifs).
- ⁷⁴ Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017.
- ⁷⁵ Circulaire du 23 octobre 2012 relative à la demande de délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues (JUSK1240043C).
- ⁷⁶ Décision du Défenseur des droits n°2019-147.
- ⁷⁷ Voir notamment P.-E., WEILL, Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de "prioritaire", Sociologies pratiques, 2012, n°24, p. 93-105.

- ⁷⁸ En clôture d'un colloque consacré à l'accès aux droits, le Défenseur des droits rappelait que la dématérialisation de l'accueil ou des procédures administratives constituait une source de complexification plus que de simplification (cf. « Discours de clôture », Actes du colloque L'accès aux droits : construire l'égalité, p. 75).
- ⁷⁹ Clara Deville, Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'État des classes populaires rurales, 2019, p. 256. L'auteure rappelle notamment que dans rapport d'information l'Assemblée Nationale propose de « faire de l'inclusion numérique un outil d'accès aux droits sociaux » (cf. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, « Évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux », Rapport d'information, Paris, La documentation française, 2016, p.8. On mentionnera également le rapport au Premier ministre rendu en 2016 par Ch. Sirugue, qui promeut « la création de téléprocédures pour permettre à l'allocataire de demander directement ces prestations (cf. Rapport au Premier ministre, « Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune », Paris, La Documentation Française, 2016, p. 52). On citera enfin un compte rendu du Conseil des ministres du 12 avril 2017 : « Avant la fin du 1er semestre 2017, les demandes de revenu de solidarité active (RSA) pourront être effectuées par internet. D'ores et déjà, depuis janvier, un nouveau simulateur est accessible (www.caf.fr). Il permet à chacun de vérifier ses droits au RSA et de calculer le montant de sa prestation. D'ici la fin du premier semestre 2017, un nouveau service permettra aux bénéficiaires du RSA d'effectuer leur demande de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) en ligne afin de faciliter leur accès au système de soins. Dès que le RSA sera ouvert, les droits à la CMU-C le seront également » (Compte rendu du Conseil des ministres du 12 avril 2017, « Point d'étape sur la réforme des minima sociaux »).
- ⁸⁰ Philippe Warin, Hélène Revil, Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours, Vie sociale, ERES 2020, L'avenir du numérique dans le champ social et médico-social, pp.121-136.
- ⁸¹ L. Camaji, L. Isidro, La dématérialisation des services publics : quels impacts sur les droits sociaux des salariés ?, Revue de droit du travail 2021.
- ⁸² Voir Credoc, Améliorer la connaissance et le suivi de la pauvreté et le suivi de l'exclusion sociale, op.cit.
- ⁸³ Echange organisé par la Défenseure des droits et des personnes en situation d'illectronisme le 22 septembre 2021.
- ⁸⁴ NEET : Not in Employment, Education or Training est une classification sociale d'une certaine catégorie de personnes sans emploi, ne poursuivant pas d'études et ne suivant pas de formation.
- ⁸⁵ Les 60 – 69 ans sont à 86 % des internautes du quotidien et les plus de 70 ans le sont à 66 %. Au global 93 % des 60 – 69 ans et 71 % pour les plus de 70 ans sont des internautes.
- ⁸⁶ CREDOC, Agence du numérique, ARCEP, Conseil général de l'économie, 2016, « Le baromètre du numérique 2016 ».
- ⁸⁷ Les Petits Frères des pauvres, Rapport annuel 2018.
- ⁸⁸ Arrêté du 13 mars 2021 portant application de l'article 4-3 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 modifié instituant la carte nationale d'identité.
- ⁸⁹ Décision du Défenseur des droits n°2020-027. https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=33037&opac_view=-1.
- ⁹⁰ Cf. article 5 : Egalité et non-discrimination.
- ⁹¹ Mon espace santé - Vous avez la main sur votre santé (monespacesante.fr).
- ⁹² Contribution de l'Unaf à l'attention de la Défenseure des droits, « Dématérialisation des services et protection juridique des majeurs », 17 décembre 2021. https://www.unaf.fr/IMG/pdf/contribution_unaf_-_ddd_-_dematerialisation_-_17_decembre_2021_-_vf.pdf.
- ⁹³ Avis de la Cnil, au50, recommandations de la Cnil pour les mandataires judiciaires à la protection des majeurs ; « le numéro de sécurité sociale (NIR) peut également être traité dans le seul cadre des échanges avec les professionnels de santé, les organismes de sécurité sociale, de prévoyance ou de retraite, ainsi que les financeurs de prestations sociales ou médico-sociales ».
- ⁹⁴ Credoc, baromètre du numérique - ARCEP, ministère de l'Economie des finances et de la relance, Agence nationale de la cohésion des territoires - Société numérique, Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, édition 2021.
- ⁹⁵ ASSR : attestation scolaire de sécurité routière.
- ⁹⁶ Selon la Cour des comptes, entre 500 000 et 600 000 élèves n'auraient pas eu la possibilité de suivre les cours à distance ou, en tout cas, de suivre un enseignement à distance pendant la première période de confinement faute de disposer d'un équipement numérique (cf. Cour des comptes, rapport public thématique Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé, juillet 2019, p. 15).
- ⁹⁷ Pascal Plantard, Éducation et inclusion numériques en temps de confinement, Enjeux numériques – N°14 – juin 2021, p. 14.
- ⁹⁸ Environ 90 % des lycées de l'académie Nancy-Metz utilisent PRONOTE, (cf. Cour des comptes, rapport public thématique Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé, juillet 2019, p. 85).
- ⁹⁹ Selon les résultats de l'enquête nationale EVALuENT publiés en 2019, relative aux usages des espaces numériques de travail (ENT) du premier degré, le fonctionnement de l'ENT et des outils qui y sont proposés est jugé satisfaisant par 77% des enseignants et directeurs d'école et 82% des parents d'élèves.

- ¹⁰⁰ Constatant l'absence de plages disponibles pour prendre rendez-vous en ligne, la Cimade, le Gisti, le SAF, la Ligue des droits de l'homme et l'Association pour le droit des étrangers ont assigné 23 préfectures devant le tribunal administratif territorialement compétent, afin que ces dernières soient enjointes à mettre en place une voie non dématérialisée de dépôt des titres de séjours, (cf. communiqué de presse du Gisti du 24 juin 2021).
- ¹⁰¹ Il s'agit notamment des parents d'enfant français, des personnes dont l'état de santé requiert qu'ils bénéficient de soins en France, et des personnes disposant de liens personnels et familiaux particulièrement forts (article L.423-23 du CESEDA).
- ¹⁰² CE, 10^e-9^e Ch. réun., 27 novembre 2019, n°422516.
- ¹⁰³ Décisions du Défenseur des droits 2020-210 ; 2020-252 ; 2021-077 ; 2021-098 ; 2021-135 ; suivies d'ordonnances enjoignant la délivrance de rendez-vous : TA Montreuil, 20 janv. 2021, n° 2013897 ; TA Montreuil, 14 avril 2021, n° 2103418 ; TA Paris, 23 avr. 2021, n° 2107924 ; TA Paris, 11 mai 2021, n° 2109664 ; TA Versailles, 14 juin 2021, n° 2103768.
- ¹⁰⁴ Jean-Noël BARROT et Stella DUPONT, rapporteurs spéciaux, annexe n° 28 *Immigration, asile et intégration*, au rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 (Laurent SAINT-MARTIN, rapporteur général).
- ¹⁰⁵ Conseil d'État, « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », septembre 2020, pp. 30-31.
- ¹⁰⁶ En vertu de l'article L.112-10 du CRPA et de l'annexe 1 du décret n° 2015-1423 du 5 novembre 2015 pris en application de cet article, l'utilisateur ne peut - pour des raisons d'ordre public - réaliser par voie électronique les démarches qui ont pour objet la délivrance de documents de séjour ou de voyage, « à l'exception de ceux dont le fondement est listé dans l'arrêté du ministre en charge de l'immigration prévu à l'article R. 431-2 du CESEDA » (ANEF).
- ¹⁰⁷ Credoc, Améliorer la connaissance et le suivi de la pauvreté et le suivi de l'exclusion sociale, Rapport pour l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), décembre 2021.
- ¹⁰⁸ Jacques Chevallier, « Figures de l'utilisateur », Psychologie et science administrative, P.U.F., 1985.
- ¹⁰⁹ Voir par exemple G. KOUBI, « Service public dans l'espace numérique », JCP A, 2014, p. 2184. Voir également rapport d'information sénatorial n° 711 (2019-2020) de M. Raymond VALL, fait au nom de la mission illettonisme et inclusion numérique, déposé le 17 septembre 2020.
- ¹¹⁰ J.-P. MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », RFDA, 2001, p. 589.
- ¹¹¹ Défenseur des droits, Rapport « Le droit à l'erreur, et après ? : Bilan du rapport sur la Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », mars 2019. <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/03/rapport-le-droit-a-lerreur-et-apres>.
- ¹¹² Nasta Belhumeur et Antoine Rode, « Des éloignés du numérique face au nouveau fardeau administratif : le doublement de la relation de service », ODENORE, Working Paper #33, juin 2021.
- ¹¹³ Article 28 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite « loi Essoc »). Depuis le 1er janvier 2021, les services suivants ne sont plus payants (seul le coût de l'appel est payant) : Allô service public : 3939 ; le paiement des amendes de radars automatiques : 0 811 10 10 10 et 0 811 10 20 30 (radars automatiques) ainsi que 0 811 871 871 (procès-verbal électronique) ; la RATP : 3424 ; la SNCF : 3635 ; l'Assurance retraite : 3960. Avant la promulgation de la loi, certains organismes étaient déjà passés à la gratuité de leurs services, dont notamment Pôle Emploi, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), le service d'information des impôts, la Caf et l'Urssaf.
- ¹¹⁴ À ce sujet, voir aussi Nos services publics (2021), Perte de sens chez les agents du service public, une enquête dans laquelle de nombreux témoignage évoquent les conséquences de transformations numériques précipitées ou mal orchestrées. <https://nosservicespublics.fr/perde-de-sens>.
- ¹¹⁵ La France serait le pays européen le plus avancé dans le déploiement de la fibre et le pays européen où le déploiement de la fibre progresse le plus vite (cf. InfraNum, la Banque des Territoires et l'Avicca, 9^e édition des français accroc au THD, 11 mai 2021).
- ¹¹⁶ Pour le décompte de locaux est utilisé, selon la disponibilité, des données d'infrastructure fibre des opérateurs (IPE), ainsi que des données de l'INSEE 2017.
- ¹¹⁷ Rapport du Conseil national du numérique, L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité, février 2020.
- ¹¹⁸ Mon espace santé - Vous avez la main sur votre santé (monespacesante.fr).

—
Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00
—

defenseurdesdroits.fr

