



HAL
open science

Conditionnalités implicites et production d'inégalités. Les coûts cachés de la dématérialisation administrative.

Pierre Mazet

► **To cite this version:**

Pierre Mazet. Conditionnalités implicites et production d'inégalités. Les coûts cachés de la dématérialisation administrative.. La Revue française de service social, 2017, Le travail social à l'épreuve du numérique, 264. halshs-01816111

HAL Id: halshs-01816111

<https://shs.hal.science/halshs-01816111>

Submitted on 14 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pierre Mazet, Observatoire des non recours aux droits (ODENORE), Grenoble.

Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative

L'accès aux droits se charge aujourd'hui de nouvelles conditionnalités qui ne tiennent ni à des critères d'éligibilité ni à des critères comportementaux, et sont avant tout implicites. Pour l'information, la demande et la gestion de leurs droits, l'accès à leur dossier, les usagers sont à présent très fortement orientés vers des démarches « en ligne ». Pôle emploi, la CNAV, les Caf, les services de la préfecture ou des impôts, de plus en plus d'administrations, de services et de dispositifs publics incitent, voire imposent à leurs usagers d'adopter un mode de relation numérique dans leurs échanges. Or, l'usage des technologies de l'information emporte des exigences matérielles (ordinateur/téléphone), financières (abonnement internet) et cognitives (littératie), dont toutes les études ont montré qu'elles étaient socialement distribuées. Non préparé, le mouvement récent d'accélération de la numérisation de la relation administrative risque donc de produire des effets d'exclusion administrative, à l'opposé de la simplification qu'il prétend conduire.

Une simplification pour qui ?

« Les atouts d'une démarche 100% dématérialisée sont multiples : service disponible 24h/24 et 7j/7, gain de temps considérable, facilitation des démarches. »¹

La dématérialisation des supports et des contacts constitue le dernier avatar des entreprises de « simplification » de la relation administrative annoncé périodiquement depuis plus de 20 ans. Censée faciliter les démarches des usagers, la dernière vague de simplification annoncée a pourtant la particularité de ne pas poser la question de ses destinataires. La simplification vaut en tant que telle, et en particulier du point de vue des processus administratifs de gestion, pour un usager indifférencié supposé être matériellement équipé, et cognitivement compétent pour utiliser ou se convertir à l'administration en ligne. Mais elle laisse de côté l'utilisateur « incompetent » ou déconnecté : les discours institutionnels ne font pas mention de politique d'accompagnement et aucun dispositif ou plan d'envergure nationale n'est proposé qui viendrait équiper des usagers à présent obligés de maîtriser la gestion à distance de leur relation aux administrations.

Le mouvement de modernisation technique vers l'e-administration, engagé depuis plus de 10 ans, a subi en effet une forte accélération ces 2 dernières années. L'obligation de posséder une boîte mail pour ses échanges avec les Caf, la mise en

¹ « La prime d'activité », dossier de presse du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, 22 décembre 2015.

place de la première prestation « 100% dématérialisée » (Prime d'activité), et plus généralement la nécessité d'en passer par une interface informatique pour la gestion de ses droits, constituent quelques d'exemples de la tendance de fond qui enjoint les usagers d'utiliser internet pour leurs rapports avec les administrations et les services publics.

Or, si les données sur les compétences numériques restent assez limitées, en France², on dispose malgré tout d'un certain nombre de résultats permettant de donner une idée de la distribution sociale du rapport au numérique dans la population, et d'attester de la réalité des inégalités numériques sur le territoire.

ENCADRE

De la fracture numérique aux inégalités numériques³

Historiquement, les travaux de recherche ont d'abord envisagé la « fracture numérique » (« digital divide ») sous l'angle de sa dimension matérielle, en termes d'équipement et de connexion : se trouvaient exclus ceux qui n'avaient pas accès aux TIC. Depuis le début des années 2000, l'attention s'est déportée des inégalités liées à l'accès matériel aux inégalités sociales liées aux usages⁴. Avec ce qu'on a appelé la « fracture numérique au second degré », les enjeux de compréhension ont été poussés dans deux directions.

D'une part, l'analyse de la diversité des usages chez les usagers : en termes de fréquence et de durée, de mode de connexion (smartphone, tablette, etc.) et surtout de type ou de nature des usages considérés (loisirs, réseaux sociaux, sites administratifs, etc.)

D'autre part, une analyse en direction des « non utilisateurs » ou des non internautes⁵. Il s'est agi de décrire de manière plus compréhensive une catégorie « fourre tout », n'envisageant les « non connectés » que par négation et de manière absolue et définitive, sans prendre en compte la diversité des cas de figure, en situation et dans le temps : ont ainsi été mise en évidence l'importance des éléments relatifs à l'environnement (physique, humain) des non utilisateurs, précisés les usages de l'informatique par ailleurs, et situé le rapport à la non connexion - entre ceux qui ont abandonné ou ceux qui n'ont jamais utilisé par exemple. Ces études ont notamment permis de différencier non utilisation choisie et subie.

² Le conseil national du numérique mentionnait déjà dans son rapport de novembre 2013 intitulé *Pour une nouvelle politique d'inclusion* : « Malgré plusieurs travaux déjà anciens, force est de constater que les données statistiques ne suivent pas l'approfondissement des questions relatives à la « fracture numérique » ou à l'inclusion sociale. » Ce constat paraît encore d'actualité aujourd'hui.

³ Pour une présentation plus complète de l'histoire des recherches sur le sujet, voir notamment : Brotcorne Périne, Valenduc Gérard, « Les compétences numériques et les inégalités dans les usages d'internet. Comment réduire ces inégalités ? », *Les Cahiers du numérique* 2009/1 (Vol. 5), p. 45-68.

⁴ Notamment, en raison du constat que « les disparités en termes d'accès aux TIC tendaient à se réduire, de nouvelles inégalités apparaissent et s'amplifient autour de leurs modes d'usage ». Ibid, p 46.

⁵ Boutet Annabelle, Tremembert Jocelyne, « Les recherches sur les usages des TIC à l'épreuve de la problématique des non-usages d'Internet et de l'informatique. Réflexions méthodologiques sur les indicateurs de l'exclusion dite numérique. » DOCUMENT DE TRAVAIL, Novembre 2008, Marsouin

Ainsi, en France, à la suite de nombre de travaux précurseurs⁶, une enquête menée en Aquitaine⁷, a pu proposer une classification des non-internautes, en partant de 5 types de relations à Internet (les utilisateurs indirects, les totalement déconnectés, les distanciés, les abandonnistes et les utilisateurs occasionnels), corrélés à trois profils d'intention « de se mettre à Internet » : les utilisateurs potentiels distants qui ne s'intéressent pas à Internet pour le moment mais ne refusent pas l'idée d'être connectés un jour, les non-utilisateurs radicaux qui déclarent ne jamais vouloir utiliser Internet et les quasi-utilisateurs qui annoncent vouloir se mettre à Internet dans un avenir proche.

De quelques données sur les inégalités numériques en France

Dans son rapport « Pour une nouvelle politique d'inclusion » (2013), le Conseil National du Numérique rapporte les résultats de l'enquête du Credoc portant sur « la diffusion des TIC dans la société française »⁸. Cette enquête a identifié quatre populations dont le taux d'accès à l'Internet reste inférieur ou égal à 50 % : les plus de 70 ans, les retraités, les membres de foyers dont le revenu est inférieur à 900 € par mois et les non-diplômés.⁹ L'enquête montrait par ailleurs un usage des services administratifs ou fiscaux (différence de type ou de contenu) très inégalement réparti socialement : très fort chez les diplômés, il était très faible chez les non-diplômés (tandis que l'âge ou le revenu jouent moins qu'ailleurs). Enfin, cette enquête a permis d'identifier un certain nombre d'éléments de différenciation entre une non-connexion "subie" et "choisie" : les non-connectés "volontaires" évoquent davantage l'inutilité de l'Internet (21 %) ou une crainte à propos des données personnelles (comme expression d'une gêne portant sans doute sur des valeurs : 12 %), pour justifier de leur non usage, tandis que ceux qui subissent la non-connexion évoquent d'abord un problème de compétences (41 %), puis un problème d'argent (12 %).

Ces résultats sont convergents avec les nombreuses études menées en Bretagne par l'équipe Marsouin¹⁰ : « ne pas se sentir capable » ressort en effet comme la principale explication (44%) d'une enquête sur les non usagers menée en 2011¹¹, devant le fait de « penser ne pas en avoir besoin » (35%). Les résultats de cette

⁶ Wyatt Sally : Les non-usagers de l'internet. Axes de recherche passés et futurs », Questions de communication, n° 18, 2010.

⁷ Laborde, Soubiale, « Non internautes aquitains », Rapport de recherche 2008.

⁸ CREDOC , « La diffusion des TIC dans la société française », édition 2012. Cité dans *Pour une nouvelle politique d'inclusion*, Annexe, p 5 et sq.

⁹ Comme le rappelle le CCN, ces groupes n'étant à l'évidence pas étanche, les « facteurs de non-accès peuvent avoir tendance à se cumuler ». Ibid, Annexes, p 5.

¹⁰ Le Môle Armoricaïn de Recherche sur la SOciété de l'information et les Usages d'INternet est un Groupement d'Intérêt Scientifique créé en 2002 à l'initiative du Conseil Régional de Bretagne. Il rassemble les équipes de recherche en sciences humaines et sociales des quatre universités bretonnes et de trois grandes écoles (Télécom Bretagne, Ensaï et Sciences-Po Rennes) qui travaillent sur les usages des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC).

¹¹ Boutet Annabelle, Drogue Cindy, « Etude sur les usages et non usages des TIC dans le quartier de Kérourien (Brest) ». Rapport Ex ante. Novembre 2009. P37.

enquête confirmaient par ailleurs que les non ou peu connectés sont toujours plus pauvres, moins diplômés et plus isolés que les connectés. L'isolement - i.e. le fait de vivre dans un environnement où personne n'est connecté - apparaît en effet déterminant dans la non connexion, puisque la famille ou les proches constituent le médiateur prioritaire sollicité pour accompagner vers l'informatique et/ou internet. Sur ce plan, la fracture numérique va souvent de pair avec la fracture sociale¹².

Limites de l'analyse des non usagers dans un contexte d'obligation

Si le regard porté sur les non utilisateurs permet d'apporter des éléments d'éclairage particulièrement intéressants en termes de sociologie des usages, il est en revanche notable que dans l'ensemble de ces travaux, français ou étrangers, le fait de la non connexion est toujours analysé hors de tout rapport social d'obligation : les enquêtes se déroulent comme si les usagers potentiels disposaient toujours du choix de se connecter ou non à internet, hors de toute contrainte autre que personnelle.

Les premiers travaux anglo-saxons sur les « non users » visaient à contrer la vision majoritaire, supposant que la non connexion était nécessairement le signe d'une déficience ou d'une démunition, pour montrer qu'elle pouvait résulter d'un choix ou être la marque d'une opposition. Les travaux francophones, quant à eux, envisagent rarement la question de l'accès aux droits dans les rapports à l'administration numérique. Partant implicitement du principe que l'accès et l'usage ressortissent en premier lieu de la libre décision des individus, indépendamment de la contrainte à se connecter¹³, ce sont des variables individuelles (manque de ressources, sentiment d'incompétence) qui sont mises en avant pour expliquer la non connexion subie des personnes.

On trouve donc peu d'éléments permettant de considérer la situation des individus non connectés face à une situation *d'obligation de maîtrise* pour accéder à leurs droits. Cet état de fait a sans doute partie liée avec le phénomène d'accélération mentionné ci-dessus, rendant à présent nécessaire, et pas seulement plus pratique ou rapide, d'en passer par une interface numérique pour accéder à la gestion de ses droits.

Or, le fait de cette obligation modifie totalement la configuration d'analyse et de description du phénomène de la non connexion et conduit à adresser d'autres questions au fait de la non utilisation : au niveau des individus, que devient la non utilisation volontaire dans une configuration où elle signifie non accès - ou accès

¹² « La probabilité qu'un individu au score de vie sociale élevé se révèle être internaute est forte. A l'inverse, 55% des non usagers ont une vie sociale moins développée que celle des internautes, auxquels s'ajoutent 24% d'individus ayant une vie sociale peu développée, tandis que 5% des non usagers ont une vie sociale très développée. » Données d'enquêtes 2008, Marsouin, Observatoire OPSIS, p 5.

¹³ Cette dimension est par exemple absente des profils d'intention de « se mettre à internet » dans l'étude réalisée en Aquitaine. Et l'utilité de l'internet, avancée comme un facteur d' enrôlement fort, n'est jamais présentée sous le jour de l'obligation.

compliqué voire quasi impossible - à ses droits? En termes sociaux, quels sont les effets d'une politique de simplification de l'accès aux droits qui ne tient pas compte des capacités des individus auxquels elle s'adresse ?

Selon nous, le *fait de l'obligation* entraîne un changement de degré dans l'approche de la question des inégalités numériques : on sort en effet d'une analyse techniciste plaçant le rapport au numérique ou aux TIC sur le plan d'une relation des individus aux nouveaux moyens de communication, pour interroger les effets d'un processus technologique de dématérialisation sur la production d'exclusion et/ ou d'inégalités dans le rapport des individus à leurs droits.

Technologie institutionnelle et production d'exclusion sociale

L'absence de dispositif de détection et d'orientation des usagers non autonomes

Alors que les organismes publics de sécurité sociale dématérialisent de plus en plus les supports et les modes d'échange avec leurs usagers ; alors que les accès aux accueils physiques vont en diminuant - quand ils ne disparaissent pas purement et simplement des territoires - il n'existe aucun système d'évaluation des compétences numériques des usagers, de leur plus ou moins grande « autonomie numérique », rapportée à leurs besoins en termes de relation administrative. A ce jour, les institutions n'estiment pas les besoins de leurs usagers, en réponse à la contrainte technologique qu'elles leur imposent.

Cette absence en termes de mesure vaut en effet aussi en termes de réponse opérationnelle : en l'absence de système de détection des usagers « non autonomes » dans la gestion numérique de leurs droits, les institutions ne les orientent pas vers des services ou structures spécialisées, afin de les accompagner vers l'administration électronique. Si des démarches peuvent exister localement, on ne trouve pas, au niveau national, de schéma de coordination de la prise en charge de l'exclusion numérique, en parallèle et en complément des plans de dématérialisation dorés et déjà mis en œuvre par les institutions publiques.

A défaut, ce sont souvent les services sociaux, et les structures associatives, qui récupèrent par un principe de délégation généralement non formalisé, des usagers se heurtant à la **barrière numérique** dans l'accès à leurs droits ; précisons que cet effet de délégation vaut des organismes publics (caisses de sécurité sociale en particulier) vers les services sociaux, mais aussi des services sociaux vers les structures associatives.

Des effets de délégation en chaîne de la gestion de la barrière numérique

Une enquête réalisée auprès de structures de médiation conventionnées d'une Caf de la région parisienne¹⁴, montre que ces structures sont de plus en plus sollicitées pour créer des boîtes mail, remplir des déclarations en ligne, prendre des rendez-vous par le biais d'une interface internet, dans des conditions de confidentialités qui posent souvent question, sinon réellement problème : il n'est pas rare que les codes d'accès aux différents comptes figurent dans les tiroirs des agents des structures. Si cette augmentation est due, pour une part, au réflexe des usagers de se rendre dans ces structures, elle résulte aussi pour une autre part, grossissante, à une réorientation des services sociaux qui ne peuvent plus assumer la charge de l'accompagnement à la gestion numérique d'usagers non autonomes.

Le travail d'enquête réalisé à l'initiative de Connexions solidaires sur le rapport au numérique au sein de l'action sociale¹⁵, montre en effet que le récent mouvement de généralisation de la dématérialisation vient percuter les conditions de travail des travailleurs sociaux : complexification des relations avec les grands opérateurs de services publics, absence de procédure systématique de détection des problèmes numériques des usagers (équipements et connexion), absence de formation initiale des futurs intervenants sociaux à ces enjeux, difficulté à établir des ponts avec les acteurs du numérique et à proposer des solutions innovantes et pérennes d'accompagnement des usagers, font partie des constats égrenés tout au long d'un rapport montrant que la « problématique numérique » demeure le parent pauvre des politiques d'action sociale locales.

Selon les agents interviewés, l'un des effets paradoxaux de cette conversion numérique non préparée consiste dans la fabrication d'une perte d'autonomie des usagers : « la non prise en compte des niveaux de compétences numériques des usagers les rend de plus en plus dépendants d'un accompagnement par un travailleur social ». Or, selon eux, cela « va à l'encontre de la mission première du travailleur social qui est de permettre aux usagers de s'autonomiser dans leurs démarches et leurs parcours socio-professionnels ¹⁶ » ; l'on pourrait ajouter ici : à l'encontre de tous les principes majeurs des politiques sociales, visant l'activation et l'autonomisation des personnes.

Qui plus est, ce constat pose, en creux, la question de ceux qui ne vont pas vers un travailleur social et ne font pas partie des circuits de prise en charge institutionnelle : comment font-ils, dès lors, pour accéder à leurs droits ?

¹⁴ Mazet Pierre, « Suivi longitudinal de la médiation sociale partagée. Les enseignements d'une incursion dans quatre structures conventionnées. », Odenore, Aout 2016.

¹⁵ Davenel Yves-Marie « Le numérique au sein de l'Action sociale dans un contexte de dématérialisation », Etudes Connexions solidaires, avril 2016.

¹⁶ Ibid, p 36.

Un impensé producteur d'inégalités

Pour ceux qui ne maîtrisent pas 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. Ne pas être connecté et « compétent numériquement » oblige de fait à beaucoup plus d'épreuves (en termes de déplacements, de temps disponible, de sollicitations), et crée des inégalités de fait dans l'accès aux droits.

Le passage au « tout numérique » s'est fait à ce jour sans aucun accompagnement des publics, et comme s'il n'existait pas d'inégalités sociales dans l'accès au numérique. Or, les personnes les plus fragiles socialement (moins diplômées, dotées de faibles ressources financières, et plus isolées) sont statistiquement sur exposées à la non connexion. Elles sont pourtant sommées d'en passer par un médium qu'elles ne possèdent pas, ni au sens de la possession matérielle, ni en termes de compétences cognitives. La généralisation du passage au numérique procède donc à un redoublement de la mise à distance des publics les plus fragiles et conduit à un processus d'exclusion administrative¹⁷: les personnes les moins dotées sont davantage mises en difficultés pour accéder à leurs droits, que les autres.

Cet état de fait questionne fortement l'égalité de l'accès aux droits, cela d'autant plus que cette nouvelle conditionnalité demeure largement implicite.

De manière paradoxale, des politiques publiques appartenant à la lutte globale contre la pauvreté, participent donc activement à une exclusion des franges les plus fragiles, au nom d'une simplification de l'accès aux droits.

¹⁷ C'est en effet en termes de génération d'inégalités que certaines études nord-américaines analysent les barrières administratives (administrative burden) mises sur le chemin de l'accès aux droits des populations socialement défavorisées. Voir Brodtkin, Majmundar , "Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming" , Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access, January 2010.