Social justice in times of uncertainty
Congress of the swiss sociological association

RÔLES, PLACES ET REPRÉSENTATIONS DES USAGERS DANS LES DISPOSITIFS DE CYBER-ADMINISTRATION : QUELS ENJEUX EN TERMES DE JUSTICE PROCÉDURALE ?

30 juin 2021

Conception et place des usagers dans le développement de l'administration électronique :

éclairages socio historiques à partir de la situation française

Pierre Mazet
(sociologue, programme Labaccès, TiLab-Askoria, Rennes)

Préambules/déplacements

- Re situer/ restituer les constructions des figures de l'usager dans l'évolution des programmes publics administratifs
- Lier l'analyse (historique) du développement de la cyberadministration à l'évolution des systèmes d'accueil
- En termes de justice et d'(in)égalité sociale, caractère décisif de *l'obligation* attachée à la cyberadministration : digital by default/mandatory digital welfare
- Quelle place pour les usagers en deçà des scripts?

Evolution des figures de l'usager (en France) : La construction implicite de l'usager connecté

- L'usager internaute, avatar numérique de l'usager-client
- L'usager éludé : le non utilisateur des services en ligne
- L'usager visé : l'auto producteur du service

L'usager au centre

- L'usager au centre : antienne des discours de réforme, (« répertoire de réforme » Bezès), « Modernisation par l'usager » et relation de service.

  « Pour les services administratifs, Internet figure le contrepoint parfait à toutes les critiques, symbolisées par l'attente aux guichets, des horaires réduits d'ouverture au public, le manque de disponibilité des agents, et, en résumé, une organisation « en silos » étanches susceptibles d'évoluer «en réseau », et de favoriser ainsi la circulation inter-administrative des informations.

  C'est dans cette perspective que le thème de la ***simplification*** *devient central dans des discours qui préconisent unanimement de « mettre l'usager au centre » des réformes de l'administration, à la suite de la construction sociopolitique de l'« usager » de l'État et des services administratifs durant les années 1980. » (Dagiral 2007)*

- L'usager de service public considéré comme un utilisateur de services publics en ligne, utilisateur des nouvelles technologies.

Dès le tournant des années 2000 : « *L'usager-citoyen et l'usager-praticien des technologies se côtoient dans les rapports, les discours publics et les documents administratifs au point d'en devenir indissociables, avec pour effet de mettre à l'index des appellations traditionnelles discréditées : l'« administré », mais surtout, dans le contexte de l'administration fiscale, le «contribuable » ou, plus encore, l'« assujetti* ». P12 Dagiral.)

De l'usager client à l'usager « client numérique »

- Nouveau destinataire implicite d'une simplification administrative qui mise sur les nouvelles technologies et le développement des outils numériques pour transformer les organisations et les termes de la relation de service.

- Rapport « Améliorer la relation numérique à l'usager », rendu par Franck Riester le 12 février 2010 à Eric Woerht et Nathalie Koscuiosko Morizet : utilisateur- client numérique, usagers internautes, clients numériques, usagers numériques

  « Les usagers internautes ont une expérience des sites issus du privé et le retard est visible en termes d'interactivité offerte et d'ergonomie des sites publics » ; ajoutant que « l'internaute veut être rassuré sur le fait que le traitement des données (personnelles et transactionnelles) est bien sécurisé », les experts mettent en avant que « l'attente prioritaire des clients numériques est de pouvoir suivre en temps réel l'état d'avancement de son dossier personnalisé » et font de la réactivité le « moteur principal d'une relation client numérique », tout en « rappelant que les usagers numériques veulent être rassurés sur le fait que leur démarche a été prise en compte ».

- « Le gouvernement a affiché une volonté forte de développer les services publics numériques et d'en favoriser l'utilisation. **Plus de simplicité, d'efficacité et de réactivité** : les bénéfices pour l'usager sont nombreux. Côté administration, la dématérialisation permet d'optimiser le traitement des dossiers, tant dans leur temps et leur coût de gestion, que dans la qualité du suivi. » SGMAP page du tableau de bord, 2016.

Du parcours utilisateur à l'expérience utilisateur

- 2007 – 2014 : DGME approche à partir des « parcours utilisateur », et méthode par évènement de vie
- L'expérience utilisateur promue par le SGMAP : *« donnant toute sa place à l'usager dans le processus même de développement des services publics numériques. Il est impératif de prendre en compte « l'expérience utilisateur» dans l'ergonomie des services numériques et dans leur amélioration »*
- L'utilisateur des parcours utilisateurs (DGME) devient utilisateur des interfaces numériques (SGMAP) : UX design et démarche « user centric ».

➢ Être *« user centric » :* nouveau mot d'ordre modernisateur

L'usager éludé : le non internaute

- L'usager hors (utilisation des services en) ligne disparait de la majorité des programmes phares de modernisation :

  Projet ADELE (2004-2007), plan "France numérique 2012" (2008- 2011), rapport Riester (2010), programme de Choc de simplification (2012-2016), Action publique 2022 + majorité des programmes phares de la modernisation : *mon service public.fr, mesaides.gouv, service public.fr, France Connect*

  - visent et supposent un <u>usager connecté</u>

- La maitrise des usages numériques n'est jamais considérée comme une dimension nécessaire de la réussite des projets modernisateurs, encore moins comme une dimension intrinsèque des programmes de réforme.

- La fracture numérique n'est pas l'affaire de l'administration ou de la réforme de l'État : « (…) *personne ne semblait convaincu que le rôle de la modernisation de l'État ait été de prendre le problème des inégalités à bras le corps. » (Alauzen 2019.)*

- Le développement de l'administration numérique se fait sans prise en compte de la « fracture numérique », ni coordination avec un programme public de lutte contre la fracture numérique.

Le choix de son mode de communication dans le cadre des stratégies multicanales

- L'émergence de nouveaux moyens de communication numériques a d'abord été pensé comme un moyen d'offrir, en complément de l'accueil physique, des alternatives à distance, téléphoniques d'abord puis numériques, afin de répondre aux attentes supposées des usagers clients, mais aussi de diversifier et rationaliser les flux, et d'optimiser les conditions d'accueil par une réduction des temps d'attente.

- Cet objectif de rationalisation s'est traduit par un lexique du *choix* dans le cadre des « stratégies multicanales »:

  - il s'agissait de proposer des services en ligne aux usagers en fonction de leur profil, en leur laissant le choix d'adopter tel mode de contact, voire en leur proposant un accompagnement afin de les aider à utiliser les outils numériques (charte Marianne 2014 Rapport Riester 2010).
  - L'idée centrale était d'orienter ceux qui le pouvaient vers les téléservices et d'accueillir physiquement les autres, selon une logique de tri fonction du profil et appétences individuelles (et selon les fonctionnalités effectivement offertes).

Le moment de l'imposition du format numérique dans la **relation administrative**

Cette « conception » s'est rapidement évaporée pour laisser place à la prééminence des outils de communication et de traitement à distance et à l'obligation de connectivité pour réaliser ses démarches.

- Sous la pression des contraintes budgétaires, l'on a assisté à deux phénomènes :

- La fermeture de nombre de guichets physique de services publics, réduisant les possibilités de choix pour les d'usagers, des territoires ruraux en particulier ; ces fermetures étant généralement justifiées par l'accessibilité 24h/24 des services en ligne. Passage d'une logique de proximité à accessibilité (Deville 2019). Mais = à déshumanisation de la relation.
- La mise en place de stratégies de régulation des comportements des administrés, recherche de rationalisation des flux. Dans les caisses d'allocations familiales, la dématérialisation a servi une refonte des systèmes d'accueil, visant à déplacer la charge des comportements de contact « superflus » sur des moyens de gestion à distance : « *Le principal objectif est ainsi de maîtriser les flux et de faire en sorte que l'allocataire ne se déplace que lorsque la résolution de sa demande ne relève ni d'un appel téléphonique ni au recours du caf.fr* » (Deville 2019 : p 370.)

En deçà des scripts

- On est donc passé du choix d'un canal de communication selon les préférences des usagers, à l'imposition d'un format pour la relation administrative

- Les administrations ont fait prévaloir les normes gestionnaires sur les préférences communicationnelles de l'usager : « *la rationalisation des flux a conduit à une rationalisation des relations interpersonnelles par laquelle le canal de communication le plus performant prend le dessus sur les préférences individuelles*. » (Thierry 2016, p7)

- Les organisations attribuent une valeur aux différents inputs administratifs, en y intégrant l'usager et en lui déléguant les tâches « subalternes » : le dirty work étant défini comme ce que l'usager peut, ou devrait être capable de, faire seul/ ce qui est couteux pour l'organisation et qu'il est aisé d'externaliser grâce aux moyens technologiques.

- L'usager est intégré au plan de charge des organisations, en tant que « télé travailleur » producteur du dirty work/ travail administratif. « Activer le travail administratif de l'usager **»** (Alauzen)

L'usager visé : l'auto producteur du service

- Développement de la logique de self service :

- Passage de la coproduction (Eymard Duvernay 1994, Weller 1998) à « l'auto production dirigée », soit une *prestation sans relation* (Dujarier, *Le travail du consommateur 2008)*

  « La mise au travail du consommateur dans une logique de self service a connu une extension phénoménale avec internet, puisqu'il permet de créer des guichets à domicile. *»*

- "Citizen services want citizens out of the 'shop.' They have to serve themselves", (*Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare,* Jannick Schou & Anja Svejgaard Pors, 2018.)

- Un enjeu d'enrôlement, d'équipement, d'accompagnement des usagers, qui deviennent l'objet de la relation administrative :

- "This also means that the focus of the *welfare encounter* has shifted. It is no longer a specific administrative problem, formula, or request that is the focus, but the citizen *herself*. <u>The citizen is the object of change</u>. He or she is supposed to become self-serving and digital. This means that if the encounter has been a success, the citizen should not return."
- *Enrôler l'usager* : une nécessité budgétaire pour réaliser des économies (rapport Cour des comptes 2016)

Relations aux usagers et modernisation de l'état.

Vers une généralisation des services publics numériques.

Rapport de la cour des comptes 2016.

- Révélant l'équivalence de calcul interne à la majorité des procédures de dématérialisation, la Cour avance ainsi que « **le simple alignement du taux de télédéclaration de l'impôt sur le revenu sur la moyenne de l'OCDE pourrait procurer une économie d'environ 1 000 emplois supplémentaires** ». Et d'annoncer que « la généralisation progressive de l'obligation de télédéclaration de l'impôt sur le revenu, votée dans la loi de finances pour 2016, devrait permettre de réaliser ces gains ».
- Dans un tel contexte, la faiblesse du taux de recours aux démarches (téléservices) en ligne devient problématique, dans la mesure où il ne permet pas de réaliser les économies promises, qui reposent sur le taux d'utilisation des téléprocédures.
- « Les services publics numériques ne semblent pas jouer un rôle moteur dans la modernisation de l'État et de sa relation avec les usagers. (…) Si l'offre de services numériques aux particuliers est correcte, l'usage qu'en font leurs destinataires potentiels est limité, **la France se caractérisant par un taux de recours peu élevé au regard de l'ancienneté des services proposés et des fonctionnalités qui les accompagnent, tels le pré-remplissage des formulaires.** (..) Alors que la situation des finances publiques impose des trajectoires budgétaires tendues et des réductions d'effectifs, la capacité des réformes numériques à rendre ces contraintes soutenables n'est pas explicitement évaluée ni intégrée dans les moyens de gérer cette situation. »
- « Cette généralisation devrait permettre en retour à la fois de répondre aux attentes des usagers (en termes notamment de gain de temps et de facilité d'accès aux services publics), de maximiser l'effet du recours au numérique sur la réduction du coût et l'amélioration de la productivité de ces services, dans un contexte budgétaire contraint mais aussi d'enrichir les tâches des agents ».

Les effets de la dématérialisation en « régime d'obligation »

- **Sur les usagers**
  - Obligation de connectivité et exigences numériques : complexifie, voire empêche l'accès aux droits/services pour une frange importante de la population. Phénomène des doubles peines (cumul de facteurs de défavorisation)
  - Inégalités territoriales et augmentation du coût d'accès aux guichets institutionnels : nécessite de trouver des lieux d'aide/ d'accompagnement/ d'accès aux outils
  - Obligation *seconde*: de l'injonction à apprendre le numérique (« s'autonomiser »)

- **Effet de report et transfert des prises en charge: éclatement et reconfigurations des chaines d'accompagnement sur le terrain**
  - Exigence de connectivité se reporte sur les intermédiaires/accompagnants : des 1ers accueils (secrétariat de mairie) aux médiateurs numériques en bibliothèque, en passant par le travail social, ou la médiation sociale, les associations, etc..
  - Débordement de l'accompagnement administratif hors de la sphère de l'action sociale : exigences de technicité administrative pour les « médiateurs numériques »
  - Tensions éthiques dans l'accompagnement au numérique administratif pour les travailleurs sociaux : limites et sens de l'intervention, responsabilité, question des compétences numériques, etc. (Mazet & Sorin 2019)

Effets sur la question des scripts

- Prendre en compte l'usager ?
- Usager destinataire ou usager intermédiaire (professionnel ou non), qui accompagne les usagers dans l'incapacité de réaliser seuls leurs démarches eadministratives ?
- Sur terrain d'enquête, pas de coordination/association entre les concepteurs (prestataire informatique) et les utilisateurs professionnels de l'interface : découvrent l'interface une fois qu'elle est réalisée.
- Effet de segmentation de la chaine de production de l'interface : services informatiques, prestataire, commande, services internes, services instructeurs (backoffice) et front office, etc.
- Dans le cadre de la digitalisation des actes administratifs, l'analyse des scripts doit tenir compte des contraintes réglementaires (traduire des normes en interface) et de l'historique des documents : les formulaires administratifs sont rarement entièrement dématérialisés à la base.
- Il y avait déjà une inscription de l'usager dans les formulaires/documents matérialisés. Intérêt de resituer l'analyse dans la perspective historique de la construction de l'identité administrative (Dagiral)/ la relation administrative ;

- Merci à vous !
- pierremazet@netcourrier.com
- https://www.labacces.fr/?PagePrincipale