



Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale

Tome 1 : Rapport

Philippe BURNEL

Julien MEJANE

Adeline ROUZIER-DEROUBAIX

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2019-033R
Décembre 2019

SYNTHÈSE

[1] Le mouvement de transformation numérique des services publics, d'abord limité aux activités de traitement des demandes, s'est progressivement étendu aux activités de guichet, modifiant la relation à l'utilisateur en exigeant de lui une plus grande participation à la réalisation du service via l'utilisation d'Internet et des télé services.

[2] Cette participation accrue de l'utilisateur à la mise en œuvre des services qui lui sont destinés requiert pour lui d'être physiquement relié à Internet et de disposer des compétences nécessaires pour d'une part manipuler les outils, et d'autre part accéder aux contenus de l'information numérique et à sa bonne compréhension.

[3] Si la question de l'accès physique à internet (plan haut débit et couverture mobile) est en voie de résorption, il apparaît qu'une partie importante de la population n'utilise pas Internet (16 % de non internautes) ou n'en réalise que des usages limités (13 %), faute de disposer des compétences requises.

[4] Il en résulte un risque d'exclusion des personnes concernées du plein usage des services publics. Ce risque est accentué pour les bénéficiaires des services publics sociaux naturellement confrontés à des situations de fragilité et de précarité. De plus, les conséquences d'un nonaccès sont majorées dès lors que les prestations versées déterminent une part importante voire exclusive de leurs ressources.

[5] Tant au niveau de l'Etat que des services publics du champ social et de l'emploi, la prise de conscience des enjeux de l'inclusion numérique des usagers est assez récente. Elle a donné lieu au lancement d'un plan national pour un numérique inclusif le 13 septembre 2018. Dans les services de la sphère sociale, les enjeux de l'inclusion numérique ont été pris en compte dans les conventions de gestion entre les opérateurs (caisses de sécurité sociale et Pôle emploi) et l'Etat comme la contrepartie de l'objectif stratégique de développement des outils numériques. Ils ne font toutefois l'objet d'aucun engagement ou objectif mesurable dans ces conventions.

[6] L'inclusion numérique fait néanmoins l'objet de politiques initiées par les opérateurs eux-mêmes en complément des orientations portées par les conventions. Dans tous les organismes, les actions mises en œuvre s'organisent autour de quatre axes, présentés ci-après.

Chercher à offrir des services à l'utilisateur le plus simple possible

[7] La simplicité d'usage des télé services constitue une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour permettre un accès à tous les usagers. Cette préoccupation est clairement prise en compte par les opérateurs qui ont tous développé des approches centrées sur l'expérience client, portées par des structures dédiées en leur sein employant des ergonomes ou de spécialistes UX (*User Experience*). Ceci se traduit par des applications ergonomiques, la recherche de la limitation des ressaisies (« Dites-le nous une fois ») et par des procédures permettant des enchaînements de démarches ou des transmissions d'information entre opérateurs pour éviter notamment des ruptures de parcours lors d'un changement de statut, ou pour bénéficier d'un plein accès aux droits (RSA/CMU-C).

[8] Pour autant, il existe des marges de progrès significatives en premier lieu en matière d'accessibilité aux personnes en situation de handicap. Seuls les télé services de l'assurance maladie apparaissent en conformité avec les exigences du Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) sur lequel s'appuie la réglementation. Les télé services ne satisfont pas encore à la totalité des critères du CERFA numérique (conformité entre 51 et 77 %) qui décline les 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire prescrits par la Direction interministérielle du Numérique (DINUM). De même, les approches de type parcours ne sont pas pleinement exploitées pour des raisons variées.

[9] Les ressaisies d'information restent encore importantes en particulier en matière de déclaration de ressources. La mise en place de la Base Ressources Mensuelles (BRM) devrait améliorer la situation. Pour autant, en l'état des exigences réglementaires, les usagers devront continuer à saisir des informations inconnues des administrations (dons et libéralités reçues).

Maintenir une offre associant les canaux traditionnels et les canaux numériques

[10] En 10 ans, la numérisation a profondément modifié les relations entre les opérateurs et leurs usagers, passant d'une logique de traitement en proximité physique, avec des agences et un capital humain important, à une logique rationalisée de mise à disposition d'informations et de services par le biais des canaux numériques. Cette révolution numérique est revendiquée comme un succès par les opérateurs. De fait, le canal digital s'est imposé comme mode de relation privilégié avec les usagers avec un taux d'usage des procédures dématérialisées importants (80 % à la CNAF, 64 % à la MSA). Toutefois, cette moyenne, largement pondérée par des procédures d'actualisation et de téléchargement à fréquence importante, masque un recours encore significatif aux canaux traditionnels. Bien qu'en diminution, le recours « papier » demeure majeur pour des demandes de prestations aussi importantes que les demandes de retraite (env. 65 %), de carte vitale (58 %), ou de RSA (37 %). D'une manière générale, les besoins d'utilisation des canaux non-numériques ne sont pas toujours bien connus, voire sous-évalués, alors qu'ils constituent des moyens de réassurance grâce à la relation humaine avec un conseiller, et donnent le sentiment à l'utilisateur d'avoir encore une prise sur l'institution.

[11] La transformation des canaux traditionnels a essentiellement affecté l'accueil physique avec une réduction conséquente du nombre de sites alimentant un sentiment d'éloignement dont ont fréquemment témoigné les acteurs locaux rencontrés par la mission. Si la MSA et Pôle emploi ont maintenu leurs sites, les réseaux des opérateurs du régime général se sont fortement contractés sur la période 2014-2018 : -27 % pour la branche famille, -39 % pour la branche maladie et - 50 % pour la branche vieillesse, conduisant mêmes, dans certaines régions (Nord Est, Bourgogne), à cumuler difficultés d'accès au réseau haut-débit et raréfaction de l'accueil physique.

[12] En plus du redimensionnement territorial, les modalités d'accueil ont profondément évolué. La possibilité d'une prise en charge alternative au numérique n'est plus permise que sur rendez-vous et sur critères de complexité ou d'urgence. Sans rendez-vous, l'accueil spontané n'est pratiqué que dans des lieux à forte fréquentation, suivant des politiques plus ou moins extensives en fonction des opérateurs, certaines caisses du réseau de l'assurance vieillesse l'ayant même supprimé. Quand il y a accès, l'utilisateur 'autonome' doit prendre en main le traitement de sa demande au sein d'espaces libre-service, avec un accompagnement volontairement limité par l'opérateur à une prise en charge de premier niveau.

Repérer et accompagner les personnes en difficulté

[13] Malgré un taux d'adhésion important aux télé services, les opérateurs sociaux ont pris conscience qu'une partie des bénéficiaires demeure durablement éloignée du canal numérique. Ils ont développé, des outils de repérage de ces publics. Mais ce repérage, non systématique, ne débouche que rarement sur un accompagnement renforcé par l'opérateur ou une offre de formation directement mobilisable. Le rapport met pourtant en évidence le maintien, malgré un soutien public national intermittent, d'une offre de médiation numérique riche sur le territoire, en espaces publics numériques, médiathèques ou autre grâce au soutien des collectivités, communes, intercommunalités et régions. Mais cette offre est mal recensée, peu connue des opérateurs sociaux et économiquement fragile. La mise en place des Pass numériques vise à combler ce déficit.

[14] Par ailleurs, l'accès plus difficile aux accueils physiques des opérateurs sociaux a conduit de nombreux citoyens en difficulté à solliciter une aide auprès des guichets de proximité, ou « guichets du 1^{er} accueil social », tels que les centres communaux d'action sociale, les Points Information Médiation Multi Services (PIMMS), les centres sociaux, ou, en milieu rural, les Maisons de service au public et désormais les Maisons France service voire les secrétariats de mairie. Ces guichets sont ouverts sans rendez-vous, sur des plages relativement larges et pratiquent un accompagnement aux démarches administratives et un accompagnement social que ces usagers ne trouvent plus chez les opérateurs. Hormis les Maisons France service, ces services ne bénéficient le plus souvent pas d'un partenariat formalisé avec les opérateurs pour assurer cette mission.

Développer des actions proactives pour améliorer le recours aux droits

[15] Les outils numériques offrent la possibilité de développer les approches proactives à grande échelle. Les actions les plus simples visent à examiner la situation individuelle de l'utilisateur afin d'examiner la bonne adéquation des prestations dont il bénéficie. La prise de contact avec l'utilisateur peut résulter d'un signalement individuel mais aussi d'une exploitation des données dont dispose l'organisme. Enfin, certains opérateurs (CNAF et CNAV) ont développé des approches de types datamining permettant de repérer des bénéficiaires potentiels de droits. Ses approches sont encore limitées et expérimentales. L'accès à des données interbranches, via par exemple le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) ou la future Base des ressources mensuelles (BRM) serait un progrès.

[16] Au terme de ses observations, la mission a souhaité inscrire ses recommandations au sein de scénarii correspondant à trois degrés d'ambition politique croissante en matière d'inclusion numérique.

[17] Un premier scénario de continuité au sein duquel chacun de opérateurs continuerait à développer ses actions propres centrées sur l'accompagnement à l'usage de ses télé services. Dans une telle hypothèse, la mission formule un certain nombre de recommandation visant à corriger les dysfonctionnements qu'elle a pu observer. Celles-ci viseraient pour l'essentiel :

- À améliorer la qualité et l'accessibilité des télé services et à simplifier certains aspects de la réglementation relative à la déclaration de ressources ;
- A améliorer l'effectivité de l'offre multicanal en élargissant les modalités d'accueil physique dans les réseaux et en améliorant l'articulation avec les partenaires que sont principalement les Maisons France Service et les centres communaux d'action sociale,

- A agir sur la qualité et le suivi des actions d'accompagnement en systématisant les actions de diagnostic numérique et en consolidant l'offre de service des guichets de premier accueil.

[18] Un deuxième scénario viserait à mieux coordonner l'action des opérateurs en inscrivant celle-ci dans une vision plus élargie de la responsabilité sociale des organismes du champ social, avec une implication accrue dans l'élévation du niveau d'inclusion numérique des populations auxquelles ils s'adressent. La mission formule des recommandations qui s'ajouteraient dans cette hypothèse à celles citées plus haut.

- La mise en place d'une gouvernance des politiques d'inclusion numérique mises en œuvre par les opérateurs du champ social impliquant les administrations d'Etat, la DSS¹, la DGCS² et la DGEFP³ au plan national et s'articulant au plan local avec les Schéma d'accès d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAAP) portés par les préfetures.
- Le développement des approches « parcours » inter-opérateurs dans le cadre du portail mesdroitssociaux.gouv.fr, une mutualisation en matière de développement de l'offre de télé services, voire de développements informatiques. Les outils de diagnostic et les formats de formation des usagers devraient être rapprochés. Pour maintenir la densité de l'offre de services de deuxième niveau, les mutualisations sous la forme d'accueils communs inter opérateurs seraient développées.
- S'agissant de l'offre de formation, accompagnement et médiation numérique, deux recommandations visent à renforcer sa visibilité et son évaluation ainsi qu'à consolider son financement grâce à un accroissement des financements à l'activité sur la base de dispositifs tels que le chèque APTIC. Les hubs régionaux, dont les liens avec les régions seraient resserrés, prendraient en charge, outre la cartographie des ressources, l'évaluation de l'offre et le soutien à la qualification des médiateurs numériques ;
- Sans que ces actions soient obligatoirement liées à ce scénario, les actions de recours aux droits s'appuyant sur l'exploitation des données (data mining) devraient être développées dans un cadre multi opérateurs.

Enfin, la mission a envisagé l'hypothèse d'un plan d'inclusion numérique de large ampleur visant à réduire de façon importante le nombre de personnes en situation d'exclusion numérique totale ou partielle en s'appuyant sur le scénario proposé par France Stratégie⁴. Se situant bien au-delà du champ d'investigation de la mission, les conséquences pour les opérateurs du champ social et de l'emploi d'une telle hypothèse ne sont qu'évoquées dans leurs grandes lignes. Dans le contexte d'un tel plan national ceux-ci verraient leur contribution à l'inclusion numérique évoluer vers un rôle de diagnostic numérique de leurs usagers et d'accompagnement à des fins de réassurance. Le déploiement des actions d'inclusions numériques serait réalisé de façon plus transversale, éventuellement en le déléguant à un opérateur associatif, suivi à l'échelle nationale et piloté à l'échelle régionale.

¹ Direction de la Sécurité Sociale

² Direction Générale de l'Action Sociale

³ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

⁴ Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique, Juillet 2018

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Thème 1 : Simplification et amélioration de la qualité des télé services				
1	Mettre en conformité les télé services avec les exigences qualité du CERFA numérique.	1	Les opérateurs	Fin 2020
2	Rendre tous les télé services accessibles aux personnes en situation de handicap, sur la base d'un échéancier s'appuyant sur des audits d'accessibilité systématiques.	1	Les opérateurs	Fin 2020
3	Simplifier la réglementation en matière de déclaration de ressources pour les prestations RSA et PPA, a minima en normalisant les références en matière de ressources.	2	DSS	En fonction de la mise en place du Revenu universel d'activité
11	Développer les approches « parcours » inter-opérateurs pour les événements de vie (naissance, séparation, décès ...) afin d'éviter les ruptures de droits, en les intégrant dans le portail « mesdroitssociaux »	2	DSS et opérateurs	A partir de 2020
12	Organiser le partage et la diffusion des meilleures pratiques en matière de développement et de mise en œuvre des télé services.	2	Les opérateurs en lien avec la DINUM et la DITP	2021
Thème 2 : les canaux de relation à l'utilisateur				
4	Enrichir le suivi des canaux de contacts non numériques (fréquentation, qualité de service) pour mieux refléter la réalité des usages et adapter l'offre de services. Les indicateurs correspondants seraient publiés.	1	Les opérateurs	2020
5	Elargir les critères permettant une prise de rendez-vous aux situations de complexité les plus fréquemment perçues par les usagers.	1	Les opérateurs	2020
6	Renforcer le conventionnement partenarial avec les guichets de premier accueil en instaurant notamment le suivi des engagements pris par les différents partenaires en matière de qualité de service et d'accessibilité, tant au niveau national qu'au niveau local des caisses.	1	Les opérateurs + Future Agence nationale de la cohésion des territoires + UNCASS	2021
7	Mettre en place les actions d'appui (formation, référent) et d'information régulière (évolution de l'offre de télé services, version « bac à sable ») auprès des partenaires.	1	Les Opérateurs	A partir de 2020

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
13	Développer les mutualisations sous la forme d'accueils communs entre opérateurs pour maintenir la densité de l'offre de service de deuxième niveau.	2	Les opérateurs	A moyen terme
Thème 3 : accompagnement à l'utilisation du numérique				
8	Renforcer le repérage des personnes en difficulté à l'accueil des opérateurs en systématisant la mise en œuvre de grilles de diagnostic harmonisées et les accompagner de façon renforcée dans leurs démarches sur les postes à disposition	1	Les opérateurs	2021
9	Mettre à la disposition des professionnels des structures d'accueil de premier niveau des outils adaptés d'évaluation et de formation au numérique tels que des logiciels PIX adaptées et des modules de formation testés	2	DITP	2021
14	Appuyer la solvabilisation du dispositif d'accompagnement et de formation sur un accroissement des financements à l'activité sur la base de dispositifs tels que les chèques APTIC.	2	Future Agence nationale de la cohésion des territoires	A compter de 2020
15	Systematiser l'élaboration d'une cartographie structurée de l'offre de services de formation et de médiation en s'appuyant sur le référentiel national APTIC des services de médiation numérique.	2	Future Agence nationale de la cohésion des territoires en lien avec les hubs régionaux	2021
16	Etendre le champ d'application des Schémas Départementaux d'Amélioration de l'Accessibilité aux services Publics (SDAAP) à l'offre de formation et de médiation numérique et renforcer leur rôle vis-à-vis de l'offre de service des opérateurs en impliquant leurs conseils d'administration dont les avis seraient sollicités.	2	Future Agence nationale de la cohésion des territoires	2020
Thème 4 : le numérique pour « aller vers » l'utilisateur				
17	Développer les actions de repérage du recours aux droits dans un cadre multi opérateurs en s'appuyant sur répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS) ou la future Base des ressources mensuelles (BRM).	2	DSS et opérateurs	2021
Thème 5 : gouvernance				
10	Mettre en place une gouvernance nationale des politiques d'inclusion numérique dans le champ social sous l'égide des administrations d'Etat : DSS, DGCS et DGEFP. Ces politiques seront déclinées dans les conventions (COG) des opérateurs de sécurité sociale ou dans la convention tripartite pour Pôle emploi.	1	DSS, DGCS et DGEFP	2020 et à échéance des COG et convention.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	7
RAPPORT	11
1 LA DEMATERIALISATION DE LA RELATION A L'USAGER A FACILITE L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS POUR UN GRAND NOMBRE D'USAGERS MAIS A GENERE UN RISQUE D'EXCLUSION POUR UNE PARTIE DE LA POPULATION	13
1.1 LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DES SERVICES PUBLICS IMPACTE DIRECTEMENT LES USAGERS	13
1.2 LA TRANSFORMATION NUMERIQUE EST PORTEUSE D'UN RISQUE D'EXCLUSION NUMERIQUE POUR LES USAGERS	15
1.2.1 <i>Les limitations physiques à l'accès à Internet ou la fracture numérique de premier degré n'ont pas disparu</i>	16
1.2.2 <i>La dynamique de l'innovation met en difficulté les personnes disposant de faibles ressources sociales et culturelles</i>	17
1.2.3 <i>L'usage des télé services administratifs est porteur de difficultés propres alors même que les enjeux sont plus importants pour les usagers</i>	18
1.2.4 <i>La transformation numérique ne doit pas consister à numériser des formulaires</i>	20
1.3 LA PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX D'INCLUSION NUMERIQUE PAR LES POUVOIRS PUBLICS EST RECENTE	21
1.3.1 <i>La prise de conscience de ces enjeux s'est accrue notamment sous l'impulsion du niveau européen</i>	21
1.3.2 <i>Le plan pour un numérique inclusif a été lancé en septembre 2018 suite à des concertations</i>	22
1.3.3 <i>L'intégration de la problématique d'inclusion par les opérateurs du champ social a été renforcée à l'occasion des dernières conventions d'objectif et de gestion</i>	24
2 LES ACTIONS D'INCLUSION CONDUITES PAR LES OPERATEURS ONT ETE EVALUEES SELON QUATRE DIMENSIONS : SIMPLIFICATION ET ERGONOMIE, DEMARCHE MULTICANAL, REPERAGE ET ACCOMPAGNEMENT ET ACTIONS PROACTIVES D'ACCES AUX DROITS	24
2.1 DEFINITION DU SECTEUR ET PERIMETRE DES OPERATEURS : DES PRESTATIONS CRITIQUES POUR LES USAGERS, DELIVREES PRINCIPALEMENT PAR LES GRANDS OPERATEURS SOCIAUX, ONT ETE ETUDIEES	24
2.2 LES EFFORTS DEVELOPPES PAR LES OPERATEURS POUR FACILITER L'USAGE DE LEURS TELE SERVICES DOIVENT ETRE AMPLIFIES	26
2.2.1 <i>La prise en compte de l'expérience utilisateur est revendiquée par tous les opérateurs</i>	26
2.2.2 <i>Le recours à France Connect devrait être généralisé en 2020</i>	27
2.2.3 <i>Les ressaisies d'information par les usagers sont encore importantes</i>	28
2.2.4 <i>Les télé services affichent des scores de satisfaction importants que l'analyse objective de leur fonctionnement ne confirme pas totalement</i>	32
2.2.5 <i>Les procédures et parcours communs qui évitent une double saisie sont encore peu développés</i>	36
2.2.6 <i>Les échanges d'information entre opérateurs au profit des bénéficiaires de minima sociaux ne couvrent que partiellement les besoins</i>	37
2.2.7 <i>La simplicité d'usage des outils numériques ne peut résulter de la seule démarche technique et requiert pour aller plus loin de simplifier la réglementation</i>	39
2.2.8 <i>L'utilisation des coffres forts électroniques est demeurée réduite</i>	39
2.3 L'OFFRE SUR LES CANAUX TRADITIONNELS DOIT ENCORE ETRE MAINTENUE A ACCESSIBILITE ET QUALITE DE SERVICE EQUIVALENTE A CELLES DES CANAUX NUMERIQUES	40
2.3.1 <i>Le canal numérique s'est développé parallèlement à une restructuration des autres canaux, notamment de l'accueil physique</i>	40
2.3.2 <i>Malgré le développement du numérique, le recours aux canaux traditionnels est significatif</i>	44
2.3.3 <i>La politique multicanal actuel risque de reléguer les usagers non-numériques vers une offre de second plan</i>	47
2.4 AXE 3 : SI LA PLUPART DES OPERATEURS ONT DEVELOPPE DES GRILLES D'ANALYSE POUR REPERER LES PUBLICS EN DIFFICULTE NUMERIQUE, CE REPERAGE NE CONDUIT QUE PONCTUELLEMENT A LEUR PROPOSER UN PARCOURS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE FORMATION	52
2.4.1 <i>Des grilles de repérage des fragilités numériques permettent de sensibiliser les agents d'accueil mais sans déboucher sur un accompagnement renforcé pour l'utilisateur</i>	52
2.4.2 <i>Les structures partenaires vers lesquelles se tournent les usagers en quête d'accompagnement doivent être davantage soutenues</i>	56

2.4.3	<i>Si la formation des citoyens au numérique représente un enjeu qui dépasse le secteur social, celui-ci doit y contribuer</i>	59
2.5	LE NUMERIQUE CONSTITUE UNE OPPORTUNITE, ENCORE PEU DEVELOPPEE, DE RENFORCER LES ACTIONS EN FAVEUR D'UN MEILLEUR RECOURS AUX DROITS.....	62
2.5.1	<i>L'attribution automatisée de prestations reste limitée</i>	63
2.5.2	<i>Des campagnes de messages à destination des usagers sont mises en œuvre par certains opérateurs</i>	63
2.5.3	<i>Le repérage des bénéficiaires potentiels, expérimental, gagnerait à être étendu</i>	64
	CONCLUSION	68
	TROIS SCENARIOS D'EVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE DE L'INCLUSION NUMERIQUE	68
2.6	SCENARIO 1 : LE RENFORCEMENT DES ACTIONS D'INCLUSION NUMERIQUE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION ACTUELLE ...	68
2.7	SCENARIO 2 : LE RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DES OPERATEURS EN MATIERE D'INCLUSION NUMERIQUE ET D'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'OFFRE DE SERVICE	70
2.8	SCENARIO 3 : UNE FORTE IMPLICATION DE L'ETAT POURSUIVANT UNE AMBITION LARGE D'INCLUSION NUMERIQUE	72
	LETRE DE MISSION	77
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	79
	SIGLES UTILISES	87
	LISTE DES ANNEXES	89

RAPPORT

[1] L'IGAS a inscrit à son programme de travail 2019 l'évaluation des réponses apportées par les services publics sociaux pour garantir un numérique inclusif. Par lettre du 22 mai 2019, la cheffe de l'IGAS a confié cette mission à Philippe Burnel, Julien Mejane, et Adeline Rouzier-Deroubaix.

[2] La transformation numérique constitue l'un des axes majeurs du plan « Action publique 2022 » qui prévoit un objectif de 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022. Cependant, de nombreux rapports⁵ et enquêtes (CREDOC, CAPACITY...) ont soulevé le risque d'exclusion d'environ 12 à 14 millions de français non internautes ou insuffisamment à l'aise avec les outils numériques. L'exigence d'un numérique inclusif constitue une condition de la poursuite du mouvement de dématérialisation, mais les résultats des actions conduites par les pouvoirs publics⁶ sont aujourd'hui remis en cause en raison de la dégradation perçue, mais pas nécessairement objectivée, de l'accès et de la qualité des services publics numériques.

[3] Les services publics du champ social sont d'autant plus concernés que leurs services s'appliquent à un très grand nombre d'utilisateurs, souvent en situation de fragilité, voire de précarité, pour lesquels les prestations constituent un revenu de subsistance. Pourtant, les spécificités du champ social en matière d'inclusion numérique restent peu documentées. Aussi, la lettre de mission a fixé deux objectifs :

- Dresser un état des lieux du développement des services en lignes dans le domaine social ainsi qu'un diagnostic des opportunités et risques pour les utilisateurs ;
- Analyser les stratégies d'accompagnement et d'inclusion numérique mises en place par les services à caractère social (caisses de sécurité sociale, Pôle emploi, services sociaux des collectivités territoriales, etc.) mais aussi par d'autres administrations de l'Etat (services fiscaux, état-civil, etc.) et par certaines entreprises publiques (ex la Poste, EDF, SNCF) voire par des entreprises privées ayant une préoccupation forte du service aux clients.

[4] Le secteur social recouvre un périmètre très large d'acteurs et de publics que la mission a dû limiter. Le champ des prestations étudiées a été centré sur neuf prestations représentatives de la sphère sociale, assurées par les opérateurs de protection sociale (assurance maladie, assurance vieillesse, branche famille et mutualisé sociale agricole) et de Pôle emploi : Allocation Adulte Handicapé (AAH) , Prime d'activité (PPA), Revenu de Solidarité Active (RSA), allocations familiales, aide au logement, indemnités chômage, demande de retraite, indemnités journalières, demande de carte Vitale, demande de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et d'aide pour une complémentaire santé (ACS), ces deux dernières prestations étant fondées au sein de la complémentaire santé solidaire (CSS) depuis le 1^{er} novembre 2019. Les opérateurs concernés sont

⁵ Conseil national du numérique Mai 2018 « Stratégie nationale pour un numérique inclusif », Défenseur des droits Janvier 2019 « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », Cour des comptes Mars 2019 « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux » ...

⁶ Plan national pour un numérique inclusif lancé le 13 septembre 2018, actions prévues dans les conventions d'objectif et de gestion avec les opérateurs de la sphère sociale

les réseaux de l'assurance maladie (CNAM/CPAM⁷), de l'assurance vieillesse (CNAV/CARSAT⁸), de la branche famille (CNAF/CAF⁹), de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA/MSA¹⁰) et de Pôle emploi.

[5] Les investigations se sont appuyées sur deux questionnaires envoyés aux opérateurs et un questionnaire adressé aux structure d'accompagnement social (CCAS) et de médiation numérique (HUB¹¹, PIMMS¹²), complétés par des déplacements en région Centre Val de Loire, Nord Pas-de-Calais, et dans les départements de la Drôme et du Gard. La mission a pu s'appuyer sur la bonne coopération des administrations et des opérateurs, nationalement et localement, qui ont facilité l'organisation des déplacements et fourni les éléments demandés.

[6] La mission a rencontré environ 140 personnes, élus locaux, responsables d'administrations, dirigeants d'associations en lien avec le numérique, conseillers de Pôle emploi ou encore animateurs de centres sociaux. Elle a pu échanger avec des bénéficiaires d'ateliers numériques ainsi qu'avec des jeunes en service civique ayant accompagné des personnes éloignées du numérique. La mission tient à remercier tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et la richesse des échanges.

[7] Les constats sur la fracture numérique et les réponses déjà identifiées ont servi de base aux investigations de la mission (I), qui a privilégié d'objectiver le niveau de mise en œuvre des solutions déjà identifiées (II), et propose les actions nécessaires à une meilleure inclusion numérique (III). La mission émet des recommandations correspondant à trois scénario de poursuite des politiques d'inclusion numérique aux ambitions plus ou moins prononcées.

⁷ Caisse nationale d'assurance maladie / Caisse primaire d'assurance maladie

⁸ Caisse nationale d'assurance vieillesse / Caisse d'assurance vieillesse et de la santé au travail

⁹ Caisse nationale d'allocations familiales / Caisse d'allocations familiales

¹⁰ Caisse centrale de mutualité sociale agricole / Mutualité sociale agricole

¹¹ La mise en place des HUB fait partie des mesures du plan pour un numérique inclusif. Ils ont vocation à incarner des têtes de réseau des acteurs de la médiation numérique et à fournir un appui et des outils destinés à renforcer les actions d'inclusion et de médiation numérique.

¹² Les Points d'information médiation multiservices sont des structures associatives de médiation numérique portées par différents acteurs privés chargés d'un service public : EDF, ENEDIS, etc... (Cf. Infra)

1 La dématérialisation de la relation à l'utilisateur a facilité l'accès aux services publics pour un grand nombre d'utilisateurs mais a généré un risque d'exclusion pour une partie de la population

1.1 La transformation numérique des services publics impacte directement les usagers

[8] L'informatisation¹³ des administrations a d'abord visé les processus de production et de back-office, restant de ce fait assez largement transparente pour les usagers. Le développement d'Internet a initié une nouvelle ère avec la création de portails d'information et de télé services impactant directement la relation entre les services publics et leurs usagers.

[9] Les opérateurs du champ social font partie des précurseurs en matière de digitalisation avec notamment la création de la carte VITALE en 1998, celle du site AMELI en 2007 ou la mise en ligne du formulaire de demande d'aide au logement par la CNAF en 2000.

[10] La poursuite de la transformation numérique des services publics est inscrite dans le plan « Action publique 2022 », avec un objectif de 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022. La transformation visée comporte un triple objectif :

- Améliorer la qualité des services publics : accessibilité à toute heure sans attente à un guichet, simplification des démarches...;
- Assurer des gains de productivité et donc contribuer à la maîtrise des dépenses publiques ;
- Moderniser le cadre de travail des agents publics en les recentrant sur des tâches à plus forte valeur ajoutée économique et humaine.

Que recouvre l'objectif de 100 % de services publics dématérialisés ?

La formulation peut recouvrir plusieurs objectifs et demande à être précisée : Elle peut signifier que 100 % des démarches doivent pouvoir être effectuées de façon dématérialisée (taux de couverture fonctionnel des télé services égale à 100 %) ou que 100 % des démarches (taux d'usage) seront effectuées par l'intermédiaire d'un télé service. Cette même dernière expression requiert d'être précisée. Le service peut être en effet entièrement dématérialisé, sans que pour autant l'utilisateur soit lui-même connecté par exemple s'il requiert à l'assistance d'une structure de médiation numérique, d'une MSAP ou de l'opérateur du service public concerné. En l'état, l'objectif fixé doit être compris au sens de la première acception comme 100 % de couverture fonctionnelle. Certaines procédures ne sont cependant disponibles que sous forme numérique (deux parmi les dix prestations suivis par la mission : demande de prime pour l'activité ou l'inscription à Pôle emploi dans l'échantillon des prestations).

[11] Face à ce mouvement, les Français apparaissent majoritairement satisfaits des démarches en ligne (90 % de ceux ayant eu recours à une démarche en ligne en ont été satisfaits¹⁴). Ils considèrent toutefois que les relations avec l'administration se sont complexifiées pour 37 % d'entre eux, contre 19 % considérant qu'elles se sont simplifiées (41 % qu'elles sont restées inchangées), Dans les deux cas, l'introduction du numérique est mise en avant comme premier facteur explicatif¹⁵.

¹³ On parle aujourd'hui de transformation digitale ou numérique.

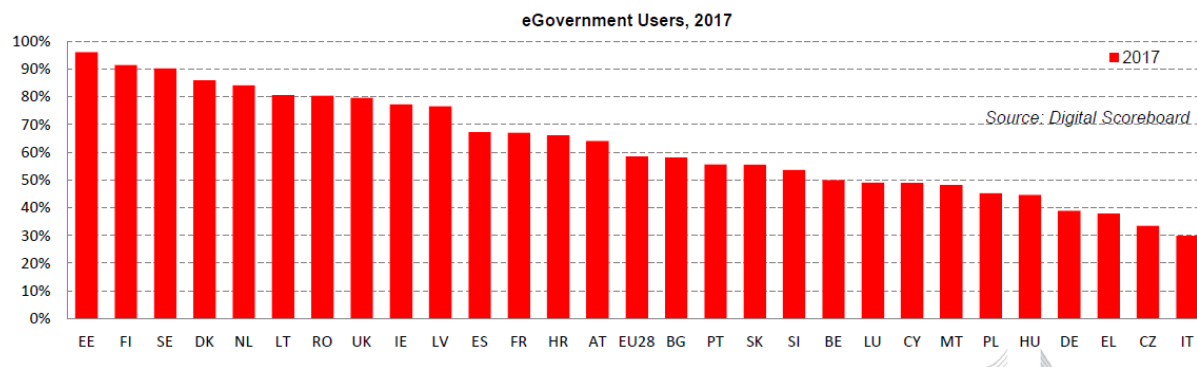
¹⁴ Tableau de bord des services numériques. Edition 2017

¹⁵ Baromètre du numérique 2019

La France se situe dans la moyenne des pays européens en matière de services publics numériques

Le niveau de développement de la e-administration situe la France (taux d'usage de 68 %) au-dessus de la moyenne des pays européens (58,5 %), mais loin derrière les pays nordiques (Finlande, Suède ou Danemark) qui atteignent des taux d'usage proches de 90 %, voire proche de 100 % pour l'Estonie.

Pourcentage des particuliers ayant utilisé Internet pour les contacts avec l'administration



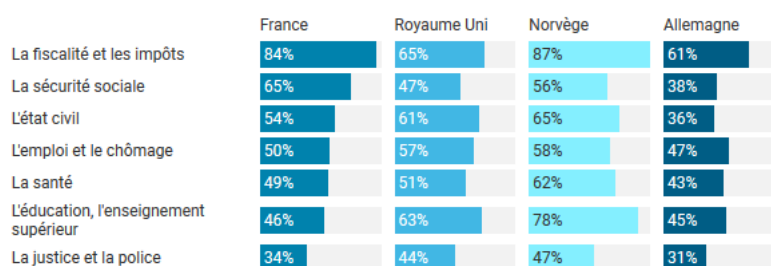
Source : EUROSTAT 2017

La France¹⁶ se situe en outre:

- Au 13e rang en Europe pour l'étendue des services en ligne (cet indicateur évalue les procédures et formulaires administratifs selon qu'ils peuvent être accomplis entièrement en ligne ou seulement partiellement).
- Au 22e rang pour le « niveau de sophistication des services d'e-administration » mesuré par l'indicateur des formulaires pré-remplis : cet indicateur porte sur les données déjà connues de l'administration publique qui figurent déjà pré-remplies dans les formulaires administratifs¹⁷.

Les Français apparaissent cependant satisfaits de la qualité des télé services. Ils jugent la fiscalité comme un point fort (84 % des Français interrogés jugent qu'il s'agit du domaine le plus avancé). Ils jugent également favorablement les services de la sécurité sociale (65 %). Le jugement est nettement plus nuancé quant aux services numériques dans les domaines de l'éducation et de la justice-police.

Jugement sur l'administration numérique par grands domaines (Digital Gouv 2017)



Source Digital Gouv' 2017 in <https://labo.societenumerique.gouv.fr/2018/03/13/france-6e-rang-europe-utilisation-services-publics-ligne/>

¹⁶ Digital Economy and Society Index. Report 2019. Digital Public Services

¹⁷ . C'est l'objet des démarches en cours de type « Dites-le nous une fois » que de permettre le pré remplissage des formulaires en ligne avec les données déjà connues de l'administration concernée ou par une autre administration.

1.2 La transformation numérique est porteuse d'un risque d'exclusion numérique pour les usagers

[12] Le numérique a modifié la relation à l'utilisateur en exigeant de lui une plus grande participation à la réalisation du service via l'utilisation d'Internet et des télé services. Cette participation requiert pour lui d'être physiquement relié à Internet et de disposer des compétences nécessaires pour manipuler les outils et accéder aux contenus de l'information numérique et à sa bonne compréhension.

[13] Selon les sources, on estime entre 12 et 14 millions le nombre de personnes qui n'utilisent pas Internet ou éprouvent des difficultés majeures limitant fortement le recours à cet outil.

[14] Le CREDOC, dans son enquête annuelle 2018¹⁸ évalue à environ 11 %, la proportion de non internautes (parmi la population des plus de 12 ans), soit une population de plus de 6 millions de personnes. L'analyse des corrélations montre le lien entre l'usage d'Internet et les caractéristiques sociodémographiques des populations concernées :

- En fonction de l'âge : de 100 % de connectés pour les 18-24 ans à 60 % pour les plus de 70 ans ;
- En fonction du niveau d'étude : de 98 % de connectés pour les diplômés de l'enseignement supérieur à 54 % pour les non diplômés ;
- En fonction du lieu d'habitation : de 94 % en agglomération parisienne à 87 % dans les communes rurales ;
- En fonction du nombre de personnes dans le foyer : de 98 % dans les foyers de plus de cinq personnes à 75 % pour les personnes isolées.

[15] L'enquête CAPACITY¹⁹ sur les usages numériques des Français chiffrerait pour sa part la proportion de non internautes à 16 % (au sein de la population des plus de 18 ans), soit environ 8 millions de personnes, pointant les mêmes corrélations que le CREDOC avec les caractéristiques sociodémographiques des populations concernées. S'agissant des Internautes, l'enquête distingue 14 % d'internautes dits « distants » qui se distinguent par une faible aisance, les 3/4 d'entre eux ne faisant pas de démarches en ligne. Il s'agit d'une population plutôt âgée (33 % de plus de 65 ans) et peu diplômée (26 % niveau élémentaire ou collège et 40 % CAP/BEP) avec de faibles revenus. Au plan national, cette population peut être estimée à près de 6 millions²⁰ de personnes.

[16] L'INSEE²¹ évalue pour sa part à 15 % (des plus de 15 ans) la proportion de non internautes, auxquels s'ajoutent 2 % de la population qui ne dispose d'aucune des compétences de bases requises²² pour utiliser Internet.

[17] Le cumul des non internautes et des internautes, dits « distants », déclarant éprouver des difficultés importantes limitant fortement leurs usages, conduit à une estimation de 12 et 14 millions de Français, dont 9 millions se trouvant selon l'INSEE en situation d'illectronisme.

[18] Ces chiffres doivent toutefois être pondérés par le fait qu'une part importante des non internautes affirment l'être par choix (70 % n'éprouvent « aucune envie d'utiliser Internet »), en

18 CREDOC. Baromètre du numérique. Edition 2018

19 Conduit entre 2015 et 2018, Capacity est un projet de recherche soutenu par l'ANR. Capacity questionne le potentiel de la société numérique à distribuer plus également les capacités d'agir - ou "empowerment". Il associe la Fing, l'Université Rennes 2 et IMT Atlantique, et est labellisé par les Pôles de Compétitivité Cap Digital et Images et Réseaux.

²⁰ 84 % x 50,9M x 14 %

²¹ INSEE première n° 1780. Octobre 2019

²² Recherche d'information, communication, utilisation des logiciels, résolution de problème.

raison en particulier de l'absence d'utilité de leur point de vue (62 %). Cette affirmation pourrait apparaître contradictoire avec le fait que 42 % indiquent que ce choix leur crée des difficultés pour effectuer certaines démarches et que 62 % d'entre eux considèrent que l'usage d'Internet leur faciliterait les démarches administratives²³.

[19] Le non usage ou l'usage limité d'Internet peut trouver sa cause soit dans l'absence d'accès physique à internet (absence d'équipement et/ou de connexion), soit dans l'absence de compétences suffisantes de la personne.

1.2.1 Les limitations physiques à l'accès à Internet ou la fracture numérique de premier degré n'ont pas disparu

[20] La première difficulté qui s'impose au citoyen est l'absence physique de connexion à Internet au sein du territoire dans lequel il réside :

- 541 communes étaient ainsi classées en 2017 en zone blanche (sans connexion Internet fixe ou mobile).
- 7 % des Français n'avaient pas accès à une offre internet fixe depuis leur domicile, soit 500.000 personnes.
- S'y ajoutent les habitants des zones grises dans lesquelles les débits Internet sont trop lents pour opérer une démarche en ligne un peu longue et/ou requérant de télécharger des documents. Selon le Défenseur des Droits, ceci concerne 15 % de la population totale (implantée dans des communes de moins de 1000 habitants)²⁴.

[21] La deuxième difficulté tient à l'absence d'équipement permettant de se connecter. Même si le taux d'équipement progresse, toute la population ne dispose pas d'un équipement permettant de se connecter à Internet.

- Si 94 % des français possèdent un téléphone mobile, il ne s'agit d'un smartphone que dans 75 % des cas, l'âge apparaissant comme le facteur le plus discriminant pour expliquer la possession d'un tel équipement : les 18-24 ans sont 98 % à être équipés contre seulement 35 % des plus de 70 ans²⁵.
- 78 % des français disposent d'un micro-ordinateur, connecté à Internet dans 96 % des cas. Le taux d'équipement en ordinateur est corrélé aux caractéristiques sociodémographiques²⁶ :
 - Les plus jeunes sont davantage équipés que leurs aînés: 94 % des 12-17 ans disposent d'un ordinateur à domicile contre 57 % des 70 ans et plus (en hausse néanmoins de 5 points par rapport à 2017). Le foyer est d'autant plus équipé que le nombre de personnes le composant augmente. 58 % des personnes seules ont un ordinateur pour 85 % des personnes résidant dans un foyer de trois personnes ou plus.

²³ Source enquête CAPACITY

²⁴ Source : Défenseur des Droits. Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics. Janvier 2019

²⁵ CREDOC. Baromètre du numérique. Edition 2018

²⁶ CREDOC, Baromètre du numérique. Edition 2018

- De même pour le niveau de revenus et de diplôme: à mesure que les revenus ou le diplôme augmente, le taux d'équipement progresse, atteignant 95 % pour les cadres (contre 64 % pour les personnes au foyer, 66 % pour les retraités et 68 % pour les ouvriers), 93 % pour les hauts revenus (contre 66 % pour les bas revenus) et 92 % pour les diplômés du supérieur (contre 43 % pour les non diplômés).

[22] Longtemps mises en avant comme étant à l'origine de la fracture numérique, les deux causes qui précèdent ont vu leur importance réduite à mesure que progressaient la couverture numérique (fixe et mobile) et le taux d'équipement des ménages²⁷. Ceci a conduit les auteurs à créer l'expression de fracture numérique de premier degré pour la distinguer de la fracture numérique liée aux difficultés cognitives des personnes (fracture numérique du deuxième degré).

1.2.2 La dynamique de l'innovation met en difficulté les personnes disposant de faibles ressources sociales et culturelles

[23] Le troisième type de difficulté tient à l'usager lui-même dont les compétences se révèlent insuffisantes pour utiliser Internet et les différents outils et services qui lui sont attachés. Ces questions ont fait l'objet de nombreux travaux et études (Cf. annexe 1) qui analysent les mécanismes à l'œuvre.

[24] Il en ressort principalement deux enseignements qui convergent pour conclure au caractère durable de l'existence de personnes en difficultés avec le numérique.

- Les évolutions technologiques rapides renouvellent en permanence les compétences attendues des usagers. Aucun apprentissage n'est définitif : ainsi que le souligne, le CNNum dans son rapport de 2013 « *Les technologies numériques évoluent en permanence et appellent un effort d'apprentissage récurrent pour chacun, tout au long de sa vie. On est régulièrement confronté à un nouveau dispositif numérique, de la caisse de supermarché en self-service à la hotline automatisée en passant par l'application en ligne de demande de fiche d'état civil, demain le compteur intelligent pour adapter sa consommation ou l'application de suivi médicalisé à domicile, etc.* ».
- Si pour certains, l'exclusion constitue un phénomène temporaire résultant de la dynamique de diffusion des innovations appelées à toucher progressivement la totalité de la population, la majorité des études concluent aujourd'hui à l'existence d'un phénomène structurel et pérenne à défaut d'actions correctrices. La rapidité des évolutions, caractérisées par des ruptures technologiques, place les utilisateurs dotés de faibles ressources sociales et culturelles dans l'impossibilité de maintenir leur niveau de compétence. C'est notamment à ce titre qu'est remis en cause ce qui apparaît aujourd'hui comme le mythe du « digital native », selon lequel il suffirait « *de laisser les jeunes déjà formés au numérique arriver sur le marché du travail et d'attendre la transition démographique. De nombreux travaux ont ainsi montré la diversité des pratiques chez les jeunes et l'écart entre la capacité à utiliser et la capacité à comprendre et à maîtriser l'usage d'un outil* »²⁸.

²⁷ Si la couverture Internet du territoire bénéficie d'une dynamique propre portée par les pouvoirs publics (Plan France Très Haut Débit 2013-2022 et obligations de déploiement faites aux opérateurs de téléphonie mobile), il n'en va pas de même en matière d'acquisition d'équipement information et d'accessibilité à des abonnements internet. Sans que cette question soit spécifique à la question de l'accès aux services publics du champ social, on peut s'interroger sur le fait de laisser à la seule baisse des prix permise par la concurrence, le soin d'assurer un accès à tous, même si, un nombre croissant de services numérique deviennent accessibles via un smartphone.

²⁸ Cf. le rapport du CNNum « Citoyens d'une société numérique. Oct. 2013. Page 14

[25] En l'absence de tendance spontanée à la réduction des inégalités d'accès, une action publique résolue est donc requise²⁹ conduisant le CNum³⁰ à rejeter la notion statique de fracture numérique pour privilégier celle plus dynamique d'inclusion numérique définie comme « *l'inclusion sociale dans une société et une économie où le numérique joue un rôle essentiel* ».

1.2.3 L'usage des télé services administratifs est porteur de difficultés propres alors même que les enjeux sont plus importants pour les usagers

[26] Une majorité des français (66 %) trouve les démarches en ligne trop compliquées³¹. Les données d'enquête montrent que les taux d'usage des télé services administratifs sont en retrait par rapport à d'autres usages de communication ou de recherche d'information et surtout que la distribution sociale du non usage est plus marquée que pour Internet en général.

[27] Les compétences requises par la maîtrise des documents administratifs, majoritairement fondés sur le seul écrit, mettent en difficulté une proportion accrue de la population : le taux de recours aux télé services s'établit en moyenne à 65 % (CREDOC) et varie de 90 % pour les 25-39 ans contre 34 % pour les plus de 70 ans (alors qu'ils sont 60 % à se déclarer Internautes). De même la fluctuation selon les CSP est accentuée de 98 % pour les cadres supérieurs et professions intellectuelles contre 69 % pour les ouvriers ou de 89 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur contre 26 % pour les non diplômés (54 % d'internautes parmi ces derniers).

[28] A la complexité administrative s'ajoutent les contraintes inhérentes à l'utilisation d'un site internet, qui ne sont pas maîtrisées par tous les usagers. Ces points fréquemment relevés concernent la création d'une adresse e-mail, indispensable à toute formalité numérique, la conservation ou la régénération des mots de passe, les captchas³², ou les nouveaux bandeaux cookies de mise en conformité au RGPD que les opérateurs sont parvenus à minimaliser sur leurs sites mais qui génèrent encore des incompréhensions, ou des bugs. Ces difficultés constituent des freins à l'usage dont le graphique ci-dessous fournit une décomposition.

Les effets en chaîne de la dématérialisation administrative

En raison des conditions d'accès aux prestations sociales, les usagers des services sociaux peuvent être impactés par des dématérialisations menées par d'autres services administratifs :

- ainsi, la dématérialisation des demandes de rendez-vous pour les demandes de titres par les préfectures a, dans certains départements, compliqué fortement les renouvellements de titres. Certains interlocuteurs de la mission ont ainsi indiqué devoir conseiller aux usagers de se connecter de nuit pour pouvoir espérer accéder à un rendez-vous. Les retards qui en découlent dans les renouvellements de titres conduisent pour les organismes sociaux à des suspensions de prestations générant, une fois la situation régularisée, des indus importants ;
- l'avis d'impôt ou de situation déclarative à l'impôt constitue une pièce justificative indispensable pour la quasi-totalité des prestations sociales ; dans ce cadre, la dématérialisation de la déclaration, notamment pour des personnes non imposables, constitue une première difficulté dans le parcours d'obtention de l'aide, atténuée par le fait que l'administration fiscale accepte encore les déclarations papier.

²⁹ A plus long terme, certaines ruptures technologiques, avec notamment la généralisation des interfaces vocales et la possibilité de dialoguer en langage naturel, pourraient cependant contribuer à reposer les termes du débat.

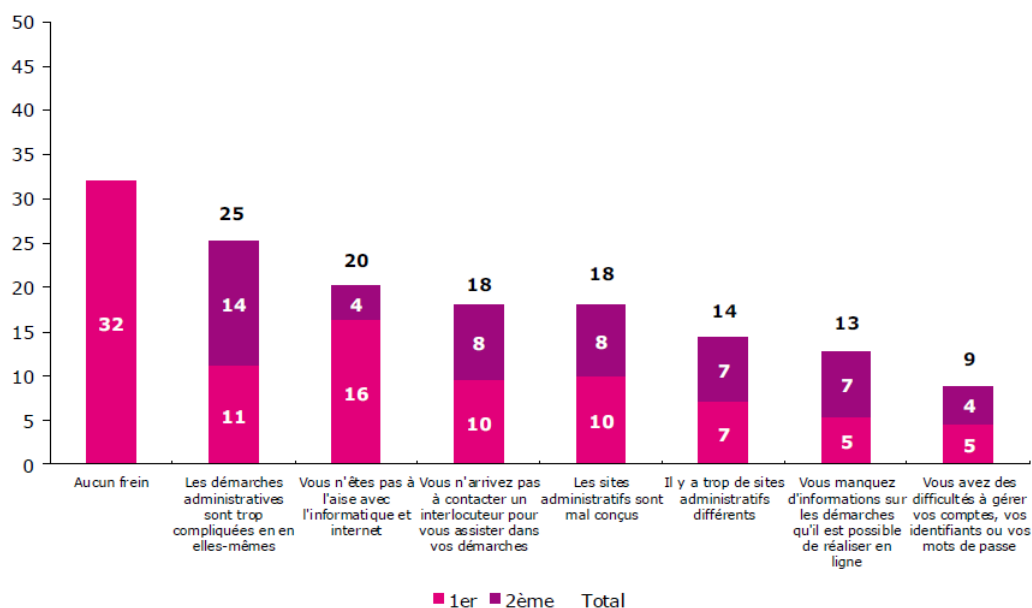
³⁰ Opus déjà cité

³¹ Observatoire de la qualité des démarches en ligne. <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

³² Larousse : « Test d'identification d'un internaute, utilisé par des sites ou des services Web pour s'assurer qu'il s'agit bien d'un humain et non d'un automate informatique, et qui consiste, le plus souvent, à saisir une série de lettres et/ou de chiffres représentés de manière déformée sur une image ; cette image. »

[29] La capacité réduite de l’informatique à gérer les cas particuliers et complexes, hors de standards, constitue en soi un facteur de complexité, voire d’exclusion pour les usagers qui ne correspondent pas au cas général qui se rencontrent plus particulièrement au sein des populations fragiles³³. Les services du champ social sont d’autant plus impliqués par ces constats que les prestations servies concernent l’ensemble de la population, bénéficiaires directs ou ayant-droits.

Graphique 1 : Les freins à l’accès aux démarches en ligne



Source : Baromètre du numérique 2019

[30] Ces difficultés sont particulièrement préjudiciables aux usagers dans le cas des prestations sociales qui assurent un revenu de substitution indispensable aux personnes concernées, notamment les plus fragiles d’entre elles (chômage, handicap, précarité ...). Ainsi 17 % des allocataires CAF sont dépendants à 100 % de leurs allocations, et 50 % le sont à hauteur de 25 % de leur revenu.

[31] Enfin le risque de déshumanisation associé au numérique prend un retentissement particulier dans la sphère sociale, où le lien humain est une composante essentielle qui exprime la solidarité au même titre que le versement d’une prestation financière, et qui contribue par ailleurs à la réduction du « risque assurantiel » en favorisant l’inclusion et le retour des assurés à une meilleure situation.

³³ 1/6 des personnes interrogées dans le cadre d’une enquête Secours catholique/Caritas considèrent que leur cas « ne rentre pas dans les cases ». Cette proportion s’élève à 53 % pour les personnes dont le niveau de vie est inférieur à 1000€.

Le concept de fragilité ou de vulnérabilité sociale

Les sociologues ont développé au cours des dernières années les concepts de vulnérabilité et de fragilité sociale pour désigner les personnes que la fragilité de leur situation matérielle et morale place en situation de risque d'exclusion sociale. Il apparaît plus opérant que le binôme inclusion/ exclusion pour décrire la situation de personnes qui possèdent des ressources mobilisables mais qui en raison de leur précarité économique sont amenées à bénéficier d'interventions sociales ponctuelles. Serge Paugam les distingue des publics faisant l'objet d'un suivi social régulier (dits « assistés ») et des marginaux, en rupture du lien social. Selon lui, cette fragilité peut être intériorisée, vécue comme un déclassement et une injustice conduisant à un repli sur soi. Elle peut être négociée, notamment pour les plus jeunes, qui vont adopter un comportement pragmatique en ayant recours si nécessaire aux actions sociales tout en poursuivant un objectif de stabilisation de leur situation. Ces publics fragiles, en précarité, sont donc moins bien connus des services sociaux que les bénéficiaires réguliers de prestations et davantage sujet à des ruptures de parcours, notamment d'emploi. Davantage concernés par des situations « complexes » du point de vue administratif, ils sont exposés à des risques de rupture ou de nonaccès aux droits accrus, sans avoir nécessairement le réflexe ou l'envie de solliciter un accompagnement par un travailleur social, au risque de basculer dans un parcours d'exclusion. La numérisation mais aussi l'accès plus difficile aux guichets qui l'accompagne, peuvent renforcer ce risque notamment lorsque fragilité économique et non-maîtrise du numérique se cumulent

1.2.4 La transformation numérique ne doit pas consister à numériser des formulaires

[32] La transformation numérique a longtemps été associée à une volonté de simplification, terminologie employée dans les premiers documents stratégiques entre les opérateurs et l'Etat. La notion de transformation n'est apparue qu'en 2017 dans le cadre du programme 'Action publique 2022'. Ce n'est donc qu'au terme de plusieurs années de dématérialisation que l'enjeu sous-jacent de transformation des processus a finalement été pris en compte au niveau stratégique.

[33] Cette transformation numérique exige que les opérateurs modifient leurs pratiques et tirent pleinement les conséquences des changements qu'ils impulsent. Les difficultés initiales du plan préfectures nouvelle génération (PPNG) illustrent le caractère totalement insuffisant d'une approche visant à simplement substituer un mode de contact (numérique) à un autre (le guichet). Une partie du virage numérique a en effet consisté à externaliser la complexité et le coût des opérations vers les usagers :

- Qualification et complétude des informations, alors que les formulaires papiers Cerfa pouvaient être envoyés même incomplets pour un premier traitement ;
- Renseignement direct dans le système d'information avec la saisie ;
- Téléchargement et/ou impression d'attestations, auparavant envoyées par courrier à la charge des opérateurs.

[34] Signe d'une implication accrue des usagers dans la réalisation et le suivi de leur démarche, le nombre de contacts s'est accru depuis le développement du numérique. Entre 2014 et 2017, pour un contact perdu en canal traditionnel, l'assurance maladie a gagné 5 visites sur les canaux numériques à nombre d'usagers et de prestations globalement constants.

Complexité de la demande d'aide au logement en ligne sur le site caf.fr

La mission a testé la simulation puis la demande d'une aide au logement pour une famille avec 3 enfants ne présentant pas une situation administrative complexe.

La simulation et la demande en ligne sont accessibles pour les publics non-prestataires. La simulation a nécessité la consultation de 21 écrans et le renseignement de 27 champs, nombre qui aurait pu augmenter d'une trentaine de champs supplémentaires en cas de situation plus complexe (nationalité étrangère, versement d'autres prestations, autres sources de revenu ...). L'enchaînement d'un nombre si important d'écrans et de champs à saisir est générateur d'erreurs et nécessite d'avoir à disposition l'ensemble des informations demandées, ce qui n'est pas toujours possible.

La demande de prestations est encore plus complexe. Elle a nécessité la consultation de 27 pages de formulaires et la saisie de plus de 90 champs. Elle a été interrompue proche de son terme au bout de 18 minutes, les données demandées (IBAN) n'étant pas simulables.

[35] La numérisation des services publics impose au contraire de penser globalement la chaîne de services centrée sur les questions et le parcours de l'utilisateur et non plus sur le remplissage en ligne d'un formulaire CERFA. Il s'agit aussi de prendre en compte les cas non prévus ou inhabituels gérés naturellement par les guichets mais que l'informatique ne sait pas spontanément traiter. Cette vision centrée sur l'utilisateur et non sur la procédure doit se traduire dans la conception des sites, dans la mise à disposition d'aide ou d'accompagnement en ligne et bien sûr par le maintien d'un accès à un contact humain physique ou par téléphone. Par exemple, il est difficile de s'expliquer les raisons, technique ou de conception, qui ont conduit à ce que la demande de CMU-C en ligne ne soit pas accessible aux foyers composés de plus de cinq personnes (soit par exemple deux parents et trois enfants)³⁴.

[36] Enfin, l'exposition directe de l'utilisateur au fonctionnement du système d'information impose de s'assurer de sa performance et de sa fiabilité au risque de dégrader fortement la qualité de service perçue par l'utilisateur.

[37] Faute de réunir ces conditions, la transformation numérique ne permet non seulement pas d'atteindre tous les objectifs visés de matière de productivité et de qualité de service, mais risque d'exclure une partie de la population.

1.3 La prise de conscience des enjeux d'inclusion numérique par les pouvoirs publics est récente

[38] La prise de conscience des difficultés et des enjeux de l'inclusion numérique a conduit à faire entrer progressivement cette problématique dans les politiques publiques.

1.3.1 La prise de conscience de ces enjeux s'est accrue notamment sous l'impulsion du niveau européen

[39] La prise en compte des enjeux de l'inclusion numérique dans les politiques publiques a émergé en Europe au début des années 2000 avec notamment

- La Charte européenne de 2004 pour l'inclusion numérique et sociale⁴ pour un « environnement d'e-learning socialement inclusif »;

³⁴ <https://www.ameli.fr/assure/actualites/cmu-c-et-accs-demande-en-ligne-le-compte-ameli-web>

- La mise en place en 2006 par la Commission européenne d'un programme d'action en faveur de l'e-inclusion, dans le cadre de la « Déclaration de Riga », intitulé « Les TIC pour un société inclusive ».

[40] En France, la publication du rapport de 2013 du Conseil National du Numérique (CNNum) a constitué une étape importante. Le rapport intitulé « Citoyens d'une société numérique – Accès, Littératie, Médiations, Pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion » s'appuyait sur une synthèse de concertations réalisées au printemps et en été 2013. Il formulait sept recommandations.

Les sept recommandations du CNNum

« Faire de l'accès à Internet et ses ressources essentielles un droit effectif en mettant en place une politique ciblée de soutien à l'accès à l'internet et d'accompagnement des usages

Faire de la littéracie pour tous le socle d'une société inclusive par la formation massive et la constitution de référentiels communs de littéracie numérique.

S'appuyer sur le numérique pour renforcer le « pouvoir d'agir » de tous les citoyens en lançant un grand programme de « co-design » des politiques publiques prenant en compte l'innovation sociale et en mettant en place « l'État-plateforme » pour outiller numériquement le pouvoir d'agir.

Réinventer les médiations à l'ère numérique en définissant une stratégie de présence des services publics prenant appui sur la richesse des initiatives de terrain.

Ouvrir la porte aux 900 000 jeunes à la dérive grâce à l'emploi numérique

Aider les décideurs à embrasser les enjeux sociaux et politiques du numérique notamment en renforçant, dans la formation des futurs cadres administratifs et d'entreprise, les réflexions sur les relations entre science, technologie et société

Disposer d'indicateurs adaptés à l'état actuel des sociétés numériques et aux nouveaux objectifs d'e-inclusion »

[41] Plus récemment, le rapport du défenseur des droits, paru en 2019 a marqué une étape importante dans la prise de conscience en soulignant les effets pervers de la numérisation des services publics en l'absence de préparation, d'accompagnement adapté et de solutions alternatives.

[42] A l'inverse, France Stratégie³⁵ a pu chiffrer les gains au niveau collectif et individuel d'un usage plus généralisé d'Internet en explorant quatre domaines d'impacts : celui de l'économie numérique (achats en ligne), celui de l'emploi et de la formation, celui des relations avec les services publics et celui de l'inclusion sociale et du bien-être (cf. *Infra* partie 3).

1.3.2 Le plan pour un numérique inclusif a été lancé en septembre 2018 suite à des concertations

[43] Le plan pour un numérique inclusif³⁶ constitue le cadre de référence actuel de l'action publique. Précédé par une phase de concertation qui s'est déroulée de janvier à mai 2018³⁷, le plan a été annoncé en septembre 2018. Il s'organise autour de cinq axes : « détecter les publics, les accompagner

³⁵ France Stratégie. Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique. Juillet 2018

³⁶ https://societenumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/09/DP_SNNIVDEF2.pdf

³⁷ <https://rapport-inclusion.societenumerique.gouv.f>

dans les démarches, les orienter pour les rendre autonomes, consolider les acteurs qui forment au numérique, outiller et soutenir les dispositifs d'inclusion numérique ».

[44] Les principales mesures impactant le champ des acteurs publics du champ social sont rappelées dans l'encadré qui suit. Il n'entrait pas dans les objectifs de la mission d'évaluer globalement la mise en œuvre de ce plan en raison de sa conception récente. En revanche, la mission a relevé le degré de réalisation de certaines mesures lorsqu'elles croisaient ses propres axes d'investigation (cf. partie 2).

Les principes mesures du plan pour un numérique inclusif impactant le secteur social

>La détection des publics en difficulté :

- La formation des travailleurs sociaux au numérique ;
- La signature d'une convention entre l'Agence du Service Civique et le Secrétariat d'Etat au Numérique pour engager la structuration d'une offre de formation pour ces volontaires sur les thématiques d'inclusion et de médiation numériques, une part importante d'entre eux ayant vocation à intervenir auprès des usagers des services publics du champ social ;
- Signature d'une charte d'engagement des opérateurs de service public comportant notamment trois engagements : Sensibiliser et outiller leurs collaborateurs et agents en contact avec les publics aux enjeux de l'inclusion mais aussi aux compétences numériques de base ; Fournir un mode d'emploi (guide, tutoriel) du fonctionnement des plateformes en ligne et le maintenir à jour lors de l'édition de nouvelles versions ; Participer au financement des actions structurantes en matière d'inclusion numérique.
- Outillage des aidants par la mise à disposition d'outils clé-en-main notamment afin de faciliter le diagnostic des compétences numériques ;

>L'accompagnement avec le développement de l'outil « Aidants Connect » permettant de sécuriser l'intervention d'un tiers aidant, notamment en permettant un suivi des actions réalisées sur le compte de la personne, à destination des usagers et des autorités administratives compétentes, et une protection du professionnel déclarant comme de la personne accompagnée en cas d'erreur.

>L'orientation, la mesure principale concerne la solvabilisation du besoin de formation à travers un Pass numérique (sur le modèle du chèque restaurant). Le Pass numérique a vocation à être remis par des agents et des aidants aux personnes en difficulté, pour les orienter vers des lieux de médiation numérique où ils pourront suivre des ateliers de formation. Le financement (10 M€ en 2019) de l'Etat a vocation à être complété par celui des collectivités locales volontaires. Cette action s'accompagne d'un dispositif d'identification (cartographie) et de qualification de l'offre de formation

>La consolidation de l'offre de formation repose pour l'essentiel sur la mise en place à travers la création de Hub numériques, de têtes de réseaux chargées d'aider à structurer et appuyer l'offre de formation. Cinq millions d'euros sont consacrés à cette action. S'y ajoute la mise à disposition de plateforme en ligne permettant de tester les compétences numériques des personnes (ABC PIX) et d'évaluer les degrés de progression de ces mêmes personnes (XX PIX).

>L'outillage et le soutien des dispositifs repose enfin sur diverses mesures dont la mise en ligne d'une plateforme de ressources <https://inclusion.societenumerique.gouv.fr/>, pour les Collectivités territoriales et <https://kit-inclusion.societenumerique.gouv.fr/>, pour les aidants numériques).

1.3.3 L'intégration de la problématique d'inclusion par les opérateurs du champ social a été renforcée à l'occasion des dernières conventions d'objectif et de gestion

[45] La prise en compte des enjeux d'inclusion numérique a émergé au cours des deux dernières conventions d'objectifs et de gestion (COG 2013-2017 et 2018-2022) ainsi que dans la convention tripartite Etat/UNEDIC/Pôle emploi de 2015-2018 comme la contrepartie de l'objectif stratégique de développement des outils numériques. Pour certains opérateurs (CNAF, CNAV, Pôle emploi), les conventions intègrent en outre des objectifs visant à accompagner ou favoriser l'inclusion numérique de leurs usagers, inscrivant ainsi leur action dans un cadre plus vaste que celui de la simple aide à l'usage des télé services.

[46] Cependant, si les enjeux de l'inclusion sont identifiés et font partie des orientations stratégiques actées par les opérateurs et l'Etat, le levier de pilotage que constituent les COG n'est pas mobilisé sur ces sujets qui ne font l'objet d'aucun engagement ou objectif mesurable dans les conventions ; ils ne sont qu'indirectement traités dans le cadre de politiques plus larges d'accès aux droits, de modernisation des systèmes d'information, ou d'évolution des canaux de relation à l'utilisateur.

[47] L'inclusion numérique fait néanmoins l'objet de politiques propres, initiées par les opérateurs eux-mêmes en complément des orientations portées par les COG. C'est le constat des difficultés rencontrées par une proportion importante d'utilisateurs qui a conduit les opérateurs à formaliser les stratégies de repérage et d'adaptation des moyens d'accueil, à améliorer les conditions de développement des télé services en y associant les utilisateurs et à multiplier des initiatives pour offrir des solutions d'accompagnement et d'inclusion numérique à destination des usagers en difficulté. Enfin, à travers des expérimentations, certains opérateurs essaient d'exploiter les potentialités des outils numériques au service de l'inclusion sociale et de la lutte contre le non-recours. Les conditions de mise en œuvre de ces orientations sont analysées en partie 2.

2 Les actions d'inclusion conduites par les opérateurs ont été évaluées selon quatre dimensions : simplification et ergonomie, démarche multicanal, repérage et accompagnement et actions proactives d'accès aux droits

2.1 Définition du secteur et périmètre des opérateurs : des prestations critiques pour les usagers, délivrées principalement par les grands opérateurs sociaux, ont été étudiées

[48] Les politiques conduites en matière d'inclusion numérique se sont appuyées sur un de constats et de solutions qu'il n'est pas paru opportun de réinterroger *a priori* en termes de pertinence. La mission s'est plutôt orientée vers la vérification du niveau de mise en œuvre des solutions déjà identifiées, pouvant éventuellement conduire *a posteriori* à remettre en cause leur bien-fondé, et à proposer le cas échéant les actions nécessaires à un meilleur fonctionnement.

[49] Sur cette base la mission a évalué la qualité de la mise en œuvre de quatre facteurs déterminants de l'action des opérateurs qui sont la facilité d'usage des télé services, le maintien d'une offre multicanal et l'existence d'une offre d'accompagnement. Enfin, la mission a examiné les modalités de mobilisation du numérique au service de la lutte contre le non-recours.

[50] La mission a privilégié une approche par prestations et opérateurs. L'approche par type d'utilisateur, envisagée dans un premier temps, s'est révélée complexe à mettre en œuvre en raison de l'extrême diversité des populations et de leurs recours aux prestations.

[51] Un nombre volontairement limité de prestations et d'opérateurs ont été retenues suivant trois critères de hiérarchisation :

- Seules les prestations aux personnes physiques ont été évaluées. Les difficultés rencontrées par les usagers professionnels (entreprises, employeur, professionnels de santé), qui sont réelles et peuvent également relever de la question de la dualité sociale, s'inscrivent en général dans un contexte de fragilité moindre, ce qui a conduit la mission à les exclure du champ ;
- La criticité de la prestation du point de vue de l'utilisateur et de son niveau de dépendance à la prestation a constitué le deuxième critère ;
- Enfin les prestations ont été limitées à celles conduisant à un versement financier. A ce titre, ont été exclus les services donnant lieu à l'obtention d'une place ou d'une prestation de service (crèche, logement social, rendez-vous médicaux ...), la numérisation de la formalité d'accès au service ne constituant qu'un des déterminants de la prestation, dont l'obtention dépend essentiellement des quotas de places disponibles.

[52] Ainsi, neuf prestations ont été retenues, versées par les réseaux des CPAM, des CAF, des CARSAT (CNAV en Ile de France), de la MSA et de Pôle emploi, opérateurs concernés :

- Champ social : AAH, RSA, allocations familiales, aide au logement ;
- Emploi : Indemnités chômage ;
- Vieillesse : Demande de retraite ;
- Maladie et AT/MP : Indemnités journalières, demande de carte Vitale, demande de CMU-C et ACS.

[53] Les départements, prestataires majeurs de l'offre sociale sur la dépendance et le handicap, n'ont pas été retenus dans le périmètre de la mission car le recours au numérique, et donc les problématiques d'exclusion, y restent marginales. Les départements ont des politiques diverses en matière de numérisation et, s'appuient encore largement sur leur réseau d'accueil physique pour l'instruction des demandes de prestations.

[54] Plusieurs éléments peuvent expliquer ce constat d'une faible dématérialisation :

- La nécessité et le choix de maintenir un réseau territorial dense, eu égard aux missions d'accompagnement de proximité (protection maternelle et infantile, insertion...) rend moins évident le gain lié à une diminution des accueils physiques ;
- Des éditeurs de logiciel métiers en nombre restreint, avec une offre de télé services limitée et une approche cloisonnée par métier ; un coût important des développements supportés par chaque département constituent autant de freins techniques ;

- les publics suivis nécessitent un accompagnement important et/ ou ont des besoins spécifiques³⁸.

[55] Le projet le plus avancé est celui des demandes de prestations adressées aux Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH). Quelques départements (dont le Nord et la Gironde) mettent en œuvre à leurs frais un télé service, généralement intégré au portail du département.

[56] Le projet d'informatisation des MDPH animé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) prévoit l'existence d'une fonctionnalité de demande de prestation, mais dans une deuxième phase du projet et avec un coût à supporter par les départements. Un télé service de demande avait été mis en place par la CNSA (MdpH en ligne) mais ce télé service était un formulaire en ligne, ne générant pas d'accusés de réception pour les usagers et sans injection automatique des données. Au regard des délais des MDPH, des appels générés par ces délais, des difficultés de déplacement de certains usagers, la mise en place de télé services constitue une évolution nécessaire et souhaitable. L'expérience récente de la dématérialisation de la demande de Carte mobilité inclusion (CMI) auprès de l'Imprimerie nationale, qui génère des difficultés pour les usagers³⁹, montre que ces évolutions devront se faire en lien étroit avec les usagers.

2.2 Les efforts développés par les opérateurs pour faciliter l'usage de leurs télé services doivent être amplifiés

2.2.1 La prise en compte de l'expérience utilisateur est revendiquée par tous les opérateurs

[57] La simplicité d'usage des télé services constitue une condition nécessaire (mais pas suffisante) pour réduire le nombre de personnes en difficulté. Les différences de taux d'usage des applications Internet démontrent que les usages varient en fonction bien sûr des centres d'intérêt mais aussi de la facilité d'usage⁴⁰ et plus globalement de la qualité de l'expérience utilisateur. Celle-ci est le résultat d'une combinaison de services et d'interactions qui suppose que l'ensemble des composantes (et donc pas seulement l'application web) répondent à ses attentes. Cette expérience ne concerne pas seulement « *une succession de contacts mais un parcours vécu par un usager ou un client*⁴¹ ».

[58] Les organismes publics du secteur social (cf. annexe 2), en particulier la CAF et Pôle emploi, se sont fortement engagés dans cette évolution des méthodes de développement qui intègrent des étapes de co-conception fondées sur des méthodes de type écoute utilisateur ou focus groupe mais aussi sur les capteurs de navigation web. Ces démarches se sont appuyées sur la création de structures de type Lab, mobilisant des personnels dédiés aux profils experts (UX designer...), des spécialistes des métiers associés par projet voire des ressources extérieures (Start up d'Etat). Ces

³⁸ Par exemple, tout développement lié aux personnes dépendantes et handicapées doit intégrer la question des tutelles, avec un droit d'accès de ces aidants différent selon le type de tutelles mis en place

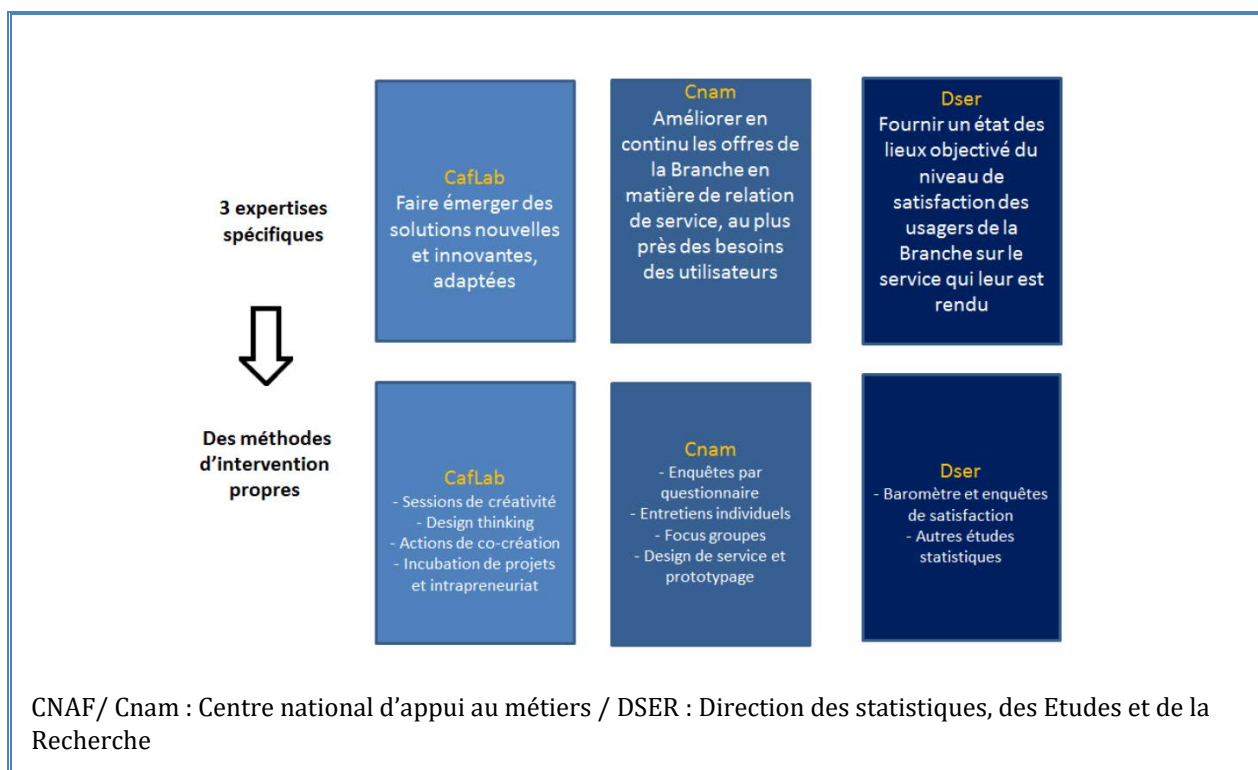
³⁹ Codes d'accès complexes ; difficultés de compréhension des courriers d'appel à photos (au contraire de la méthode « Facile à lire et à comprendre »)

⁴⁰ Les règles de bonnes pratiques sont largement partagées par les éditeurs d'applications Internet, les acteurs du e-commerce constituant probablement les meilleures références en la matière⁴⁰. Elles concernent les méthodes de développement et visent bien sûr à obtenir le meilleur résultat du point de vue de l'expérience utilisateur. Elles recouvrent aussi l'usage des services avec l'accompagnement et l'aide à l'utilisateur –voire la possibilité de revenir vers lui en cas d'abandon - et s'appuient sur une mesure permanente des usages (tracking dit à chaud et à froid) et sur la mesure de la satisfaction des clients.

⁴¹ A VIROS, PDG Oui-SNCF, auditionné par la mission

méthodes peuvent s'appuyer sur des tests usagers, ateliers participatifs... organisés dans les directions locales.

Schéma 1 : Structures et méthodes de l'écoute usagers à la CNAF



Source : Lettre réseau CNAF 2019-014

[59] La CCMSA a adopté les mêmes principes de développement associant les utilisateurs en capitalisant sur la capacité à disposer « d'une vision 360° » permise par son statut de point d'entrée unique. Elle dispose en outre d'une assistance téléphonique aux internautes rendant possible leur accompagnement à tout moment de la réalisation d'une démarche en ligne.

[60] Au sein de Pôle emploi, un « Laboratoire des Usages » a été créé en 2010 pour mettre les utilisateurs finaux en situation d'usage réel. Grâce à un dispositif d'enregistrement, les ergonomes produisent des analyses fines des comportements des utilisateurs permettant d'identifier les voies d'amélioration des outils. L'équipe d'ergonomes a été intégrée au sein de la Direction générale en 2016.

[61] Au-delà des efforts de conception des télé services, trois démarches jouent un rôle important dans la simplification : l'identification unique, la non ressaisie des données et la possibilité d'enchaîner ou de lier les procédures dans une logique de parcours.

2.2.2 Le recours à France Connect devrait être généralisé en 2020

[62] La facilité d'usage du télé service passe en premier lieu par la capacité à s'identifier facilement et de façon fiable en réduisant le nombre d'identifiants et mots de passe à mémoriser par l'utilisateur.

[63] France Connect est un dispositif porté par la direction Interministérielle du Numérique (Dinum), qui permet aux internautes de s'identifier sur un service en ligne par l'intermédiaire d'un compte existant (impots.gouv.fr, ameli.fr...). L'utilisateur est ainsi dispensé de gérer plusieurs

identifiants et mots de passe. Son utilisation au sein d'un télé service permet en outre de faciliter la récupération d'informations relatives à un usager auprès d'un autre opérateur utilisateur de France Connect (cf. *infra*).

[64] La DGFIP⁴², la CNAM, La Poste ou la MSA font partie des principaux fournisseurs d'identité. A ce jour, près de 11 millions de Français⁴³ disposent d'un identifiant France Connect.

[65] Les télé services de la CNAM, de la MSA et du GIP retraite sont accessibles via France Connect. Ce n'est en revanche pas le cas de ceux de la CNAF qui utilisent un numéro d'allocataire commun aux personnes composant un foyer. Les modifications nécessaires sur le SI de la branche famille sont programmées pour 2020. De même, Pôle emploi prévoit de généraliser l'accès via France Connect à tous ses services avant la fin de l'année 2020.

[66] Seul le rattachement à France Connect permettra en outre en 2020 de recourir à Aidants Connect⁴⁴. Cet outil est destiné aux aidants tels que les travailleurs sociaux ou les médiateurs numériques ou agents publics d'accueil. Il leur permettra, après avoir été habilités, de réaliser dans des conditions sécurisées et tracées, des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule.

2.2.3 Les ressaisies d'information par les usagers sont encore importantes.

[67] En dehors des obligations de mise à jour, l'utilisateur d'un télé service n'a pas à ressaisir les données déjà connues de l'opérateur. En revanche, en l'absence de procédures adaptées d'échanges d'information, il peut être amené à saisir des données alors que celles-ci sont déjà connues d'un ou plusieurs autres opérateurs. C'est l'enjeu du principe du « dites-nous le une fois » (DLNUF).

[68] Pour les usagers, le DLNUF représente un enjeu de simplification mais aussi de sécurisation de ses démarches. Le développement des demandes de droits reposant sur une déclaration de l'utilisateur (RSA, PPA) correspond à un objectif de simplification (dispense des pièces jointes) mais l'expose à un risque majoré d'erreurs et de versements d'indus. En dépit des dispositions prises par les organismes sociaux pour étaler les remboursements, ceux-ci représentent un facteur important de fragilisation voire même de renoncement aux droits : Chaque année, 27 % des allocataires des CAF sont concernés par un indu (50 % pour les allocataires du RSA). Les indus non frauduleux détectés génèrent ainsi plus de 2Mds € de recouvrement⁴⁵.

2.2.3.1 Les fondements législatifs et réglementaires ont été récemment mis à jour et complétés

[69] La simplification des échanges entre les usagers et les services publics trouve son fondement dans les articles L.113-13⁴⁶ et L.113-14⁴⁷ du code des relations entre le public et l'administration.

⁴² Direction Générale des Finances publiques

⁴³ <https://franceconnect.gouv.fr/>

⁴⁴ Ce projet porté par le DInum est une des mesures du plan national pour un numérique inclusif.

⁴⁵ Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon. La juste prestation : pour les prestations et un accompagnement ajustés. Rapport au Premier ministre. Septembre 2018

⁴⁶ L'article L.113-13, dont la dernière modification est issue de l'article 41 de la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, indique « qu'une personne présentant une demande ou produisant une déclaration dans le cadre d'une procédure relevant de l'article L. 114-9 ne peut être tenue de produire des informations ou données qu'elle a déjà produites auprès de la même administration ou d'une autre administration participant au même système d'échanges de données tel que défini à l'article L. 114-8. »

⁴⁷ L'article L.113-14, mis à jour par l'article 90 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique précise que, « lorsque les informations ou données nécessaires pour traiter la demande présentée par une personne ou la déclaration

[70] Si les décrets d'application relatifs aux associations ou aux entreprises ont été publiés rapidement entre 2016 et 2017, l'extension des mesures de simplification aux relations entre les usagers et les administrations n'a été réalisée qu'en janvier 2019 par le décret n° 2019-31 du 18 janvier 2019.

[71] Ce décret détermine notamment les informations concernées, ainsi que les fournisseurs responsables de leur transmission : situation du foyer fiscal, à la direction générale des finances publiques; justification de l'identité par voie électronique par l'intermédiaire du télé service "France Connect" à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat; et droits sociaux et prestations, aux organismes de protection sociale.

2.2.3.2 L'existant doit être étendu au regard des exigences du décret du 18 janvier 2019

[72] Les échanges d'information entre les opérateurs sociaux ou entre ceux-ci et d'autres acteurs administratifs (DGFIP) voire privés (bailleurs sociaux) sont nombreux. Ils ont fait l'objet d'un recensement détaillé dans le rapport IGAS-IGF, déjà cité, relatif à l'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale

[73] Tous n'ont pas un impact direct sur la simplification des télé services, certains échanges concernant plutôt le fonctionnement de back office, tels que par exemple les échanges entre MDPH et CAF pour le versement de l'AAH ou les échanges servant de support aux mécanismes de subrogation entre organismes de protection sociale.

[74] Pour les besoins du DLNUF, les principaux besoins d'échanges d'informations concernent les données de ressources, d'état civil ou de situation familiale et de résidence des personnes.

2.2.3.3 L'application du DLNUF en matière de ressources est limitée par la complexité du périmètre des ressources à prendre en compte pour déterminer l'éligibilité à plusieurs prestations

[75] La communication des données de ressources est nécessaire pour apprécier l'éligibilité d'un usager aux différentes prestations attribuables sous conditions de ressources. Le périmètre des revenus à prendre en compte varie selon les prestations. Le tableau ci-après retrace les différents périmètres applicables⁴⁸.

transmise par celle-ci peuvent être obtenues directement auprès d'une autre administration, dans les conditions prévues aux articles L. 114-8 et L. 114-9, la personne ou son représentant atteste sur l'honneur de l'exactitude des informations déclarées. Cette attestation se substitue à la production de pièces justificatives ».

⁴⁸ On notera avec les auteurs déjà cités, le paradoxe au cœur des préoccupations du présent rapport lié à ce que le niveau d'exigences sur le périmètre des ressources à prendre en compte (et donc la complexité qui en résulte) est d'autant plus important qu'il touche des revenus de base et donc les publics les plus fragiles (RSA).

Tableau 1 : Ressources prises en compte pour déterminer l'éligibilité aux prestations sociales

Prestation sociale	Revenus imposables	Revenus de remplacement et du patrimoine non imposables	Prestations et minima sociaux non imposables	Autres revenus non imposables
Prestations familiales	X			
Aides au logement	X			
Allocation pour adultes handicapés	X			
Allocation de solidarité spécifique et prime transitoire de solidarité	X			
Pensions de réversion (régime général et régimes alignés)	X			
Minima vieillesse et invalidité	X	X	Allocation personnalisée d'autonomie, tous minima sociaux	Prime de retour à l'emploi, prime de déménagement, indemnité de service civique
Allocation veuvage	X	X	Tous minima sociaux	
Allocation aux demandeurs d'asile	X			
Revenu de solidarité active	X	X	Prestations familiales, aides au logement ⁷ , allocation personnalisée d'autonomie, tous minima sociaux à l'exception du revenu de solidarité outre-mer	Libéralités versées par des tiers
Prime d'activité	X		Prestations familiales ⁸ , allocation pour adultes handicapés, allocation aux demandeurs d'asile	
Couverture universelle maladie complémentaire et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé	X	X	Prestations familiales, aides au logement (forfait logement déduit de la base ressources), prime de retour à l'emploi, tous minima sociaux	Libéralités versées par des tiers

Source : La modernisation de la délivrance des prestations sociales. M FUZEAU (IGF), E. WALRAET (IGF), L. CAUSSAT (IGAS) et A. DELATTRE (IGAS). Juin 2017

[76] La périodicité des revenus à déclarer varie également. Si l'attribution du RSA, de la CMUC et de l'ACS est soumise à une déclaration trimestrielle de ressources, il n'en va pas de même des prestations familiales ou d'aide au logement qui s'appuient sur la déclaration de revenus de l'année N-2.

[77] Seule la prise en compte des revenus de l'année N-2 permet de bénéficier d'une alimentation automatique par les données de la DGFIP par le biais du CNTDF accessible au SI de la CNAF mais pas de la CNAM (obligeant les titulaires d'une pension d'invalidité à adresser chaque année leur avis d'imposition pour l'actualisation de leur taux de prélèvements sociaux). A l'inverse, l'exigence de disposer des revenus du dernier trimestre oblige l'utilisateur à déclarer lui-même ses ressources, l'exposant à des risques d'erreur et de reversement d'indus. Ces risques sont d'autant plus élevés que le périmètre des ressources à prendre en compte est large (RSA) et que les données demandées sont parfois peu compréhensibles (cf. les deux définitions du salaire net⁴⁹). La prise en compte des ressources du dernier trimestre répond cependant à un objectif légitime, et favorable à l'utilisateur, de

⁴⁹ Salaire net imposable et salaire net perçu

Le salaire net imposable correspond au salaire brut, diminué des cotisations sociales à des régimes obligatoires de protection sociale et de la contribution sociale généralisée (CSG) déductible des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (5,1 points sur le salaire brut). Il figure obligatoirement sur le bulletin de paie remis au salarié.

Le salaire net perçu s'écarte du salaire net imposable en raison de deux imputations supplémentaires :

- en diminution, la CSG non déductible (2,4 points sur le salaire brut) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), également non déductible (0,5 point sur le salaire brut) ;
- en majoration, la part des cotisations à la charge de l'employeur ainsi que, le cas échéant, celles prises en charge par le comité d'entreprise, versées à des régimes de prévoyance complémentaire qui correspondent à la garantie portant sur le remboursement ou l'indemnisation des frais de santé (maladie, maternité, accident), conformément aux dispositions du 1° quater de l'article 83 du CGI.

Le salaire net perçu ne figure pas sur le bulletin de paie remis au salarié. Y figure en revanche le montant net à payer, lequel, aux avances et rappels de rémunérations près, correspond au salaire net de toutes les déductions - y compris les retenues au titre de dispositifs facultatifs telles que paiements au titre de la couverture complémentaire, participation aux frais de repas, etc. - et versements - participation de l'employeur aux frais de transport, notamment. On parle alors de « *salaire net versé* ».

Source : La modernisation de la délivrance des prestations sociales. Rapport IGF/IGAS juin 2017

suivre au plus près l'évolution de sa situation, impératif d'autant plus important s'agissant de populations fragiles aux revenus souvent précaires et instables.

[78] La base des ressources mensuelles (BRM), créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 devrait permettre de répondre à cette difficulté. En l'état du projet, elle devrait être disponible à la fin de l'année 2019 pour la détermination de l'éligibilité aux aides au logement. Au-delà de cette date, l'utilisation de la base ressources devrait être étendue à d'autres prestations (RSA, prime d'activité, Allocations familiales, CMU-C). Un macro-calendrier prévisionnel a été établi par la Direction de la Sécurité Sociale situant les principaux usages en 2020 (PPA, RSA, AAH et ASPA) et 2021 (Complémentaire santé solidaire).

[79] Il restera cependant nécessaire que les usagers continuent de saisir les revenus non connus de la DGFIP, des employeurs et des opérateurs sociaux tels que les pensions alimentaires ou les divers dons et libéralités reçus.

[80] Sans attendre l'ouverture de lien avec la BRM, certains progrès sont néanmoins attendus⁵⁰ dès mai 2020, avec la mise à disposition⁵¹ par les administrations productrices de ces données sous forme de flux des informations suivantes : le dernier salaire perçu, le revenu fiscal de référence, le quotient familial et de certaines attestations (demandeur d'emploi, statut d'étudiant).

2.2.3.4 Les obligations de ressaisies des données d'état civil varient selon les opérateurs et la situation des usagers

[81] Les données relatives à l'état civil constituent un motif important de sollicitation de l'utilisateur qui dépose une demande de droit ou de prestation.

[82] Elles concernent en premier lieu la justification de l'identité dont est dispensé l'utilisateur qui s'identifie à travers France Connect (Branches maladie et vieillesse). L'utilisation du SNGI (Système National de Gestion des Identités géré par la CNAV) permet également de certifier les données d'état civil au moment de l'enregistrement d'un nouvel individu dans le système d'information de l'opérateur. C'est par exemple le cas pour l'enregistrement d'un nouveau-né auprès de l'Assurance maladie, le télé service de déclaration récupérant automatiquement l'information auprès du SNGI, dispensant l'assuré de joindre un acte de naissance.

[83] Le schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale pour 2018-2022 prévoit la possibilité d'enrichir le référentiel actuel qu'est le SNGI par l'ajout de nouvelles données (liens de vie, noms et prénoms d'usage et des coordonnées de contact ...) qui permettraient d'alléger les obligations déclaratives des usagers.

[84] Le cas échéant, les vérifications de l'état civil peuvent être sollicitées par les organismes de sécurité sociale via la plateforme COMEDEC⁵², dispensant alors l'utilisateur de produire un acte en appui de sa demande de prestation. Ce service est cependant peu utilisé du fait du nombre limité de mairies ayant adhéré au dispositif, seules les communes hébergeant une maternité étant adhérentes de façon exhaustive au dispositif permettant la récupération des seuls actes de naissance.

⁵⁰ Les données relatives aux rentes et indemnités versés par la CPAM (indemnités journalières maladies, maternité-paternité, accident du travail et maladie professionnelle) sont accessibles à la CAF (sur une durée de deux années glissantes) via le portail IDEM.

⁵¹ https://www.banquedesterritoires.fr/numerique-le-4e-citp-mise-sur-le-remplissage-automatique-des-formulaires-dici-avril-2020?pk_campaign=newsletter_quotidienne&pk_kwd=2019-11-18&pk_source=Actualit%C3%A9s_Localtis&pk_medium=newsletter_quotidienne

⁵² Le cadre juridique de la plateforme COMEDEC est fixé par le décret du 10 février 2011 et l'arrêté du 23 décembre 2011

[85] Toutefois, les possibilités de simplification des saisies restent limitées dans le cas de la branche famille qui prend en compte la situation familiale « de fait » (conjoints, enfants, personnes à charge), connue du seul bénéficiaire.

[86] Les étrangers résidant en France qui demandent à bénéficier d'une prestation doivent justifier de la régularité et l'ancienneté de leur séjour à travers la production de leur titre de séjour. La possibilité, pour les SI des branches de sécurité sociale d'interroger la plateforme de gestion des dossiers des ressortissants étrangers (AGDREF) devrait permettre de dispenser les demandeurs de produire une copie de leur titre de séjour, comme ceci est maintenant le cas pour les demande de CMUC des personnes de nationalité étrangère. A date le projet n'est pas encore lancé.

2.2.3.5 La procédure de demande d'aide au logement bénéficie de la transmission des informations collectées par les bailleurs.

[87] L'outil IDEAL (Intégration des Demandes d'Aide au Logement) permet aux bailleurs sociaux de constituer et télétransmettre un dossier d'aide au logement à la CAF de l'allocataire sous réserve de son accord. Ce dispositif ne concerne toutefois pas les bailleurs privés qui peuvent néanmoins directement renseigner le SI de la CAF pour les données les concernant à travers le portail dédié de la CAF⁵³.

2.2.4 Les télé services affichent des scores de satisfaction importants que l'analyse objective de leur fonctionnement ne confirme pas totalement

[88] La qualité perçue des télé services est mesurée par tous les opérateurs à travers des enquêtes qui font apparaître des scores flatteurs⁵⁴, supérieurs à 90 % (ces indicateurs souffrant néanmoins de limites méthodologiques (cf. *infra* 2.3.3.1)).

[89] Si le recueil de l'avis des utilisateurs (et sa publication) fait partie des obligations d'une démarche d'écoute utilisateurs, l'évaluation plus concrète de la qualité des télé services impose d'adopter une approche plus quantitative. C'est notamment l'objet de l'observatoire de la qualité des services numériques dont le caractère public s'inscrit dans une démarche de transparence et d'émulation.

2.2.4.1 L'observatoire de la qualité des services numériques souligne les acquis mais aussi les limites des actions de simplification

[90] Le secrétariat d'Etat au numérique a mis en place en juin 2019 un observatoire de la qualité des services publics numériques⁵⁵. Il vise à rendre compte de la qualité de 250 services dits iconiques sur la base d'un ensemble de critères qui sont principalement : la satisfaction des usagers, l'existence d'une version mobile, la disponibilité du service, l'accessibilité aux personnes en situation de

⁵³ Les locataires sollicitant une aide au logement doivent néanmoins adresser à la CAF les données relatives à leur patrimoine mobilier et immobilier non connus de cette dernière.

⁵⁴ 95 % de personnes satisfaites par le site Internet CAF.fr (échantillon de 10167 bénéficiaires) ; 94 % de satisfaction pour le site AMELI (échantillon de 250 personnes interrogées chaque mois) ; 88 % pour le site Internet de la CCMSA (enquête 2017) ; 88 % pour le service d'inscription en ligne de Pôle emploi (baromètre national 2017)

⁵⁵<https://numerique.gouv.fr/actualites/qualite-des-services-publics-numeriques-les-250-demarches-phares-de-nouveau-evaluees/>

handicap, l'existence d'un aide en ligne et depuis la publication du troisième trimestre 2019, la charge de ressaisie (effectivité du DLNUF)⁵⁶.

[91] Plusieurs des télé services retenus par la mission sont présents dans l'observatoire: demandes de CMUC (MSA et CNAM), APL, RSA (CAF), PPA (CAF), retraite, Carte vitale; Suivi des paiements IJ; inscription à pôle emploi.

Tableau 2 : Extrait de l'observatoire de la qualité des services publics numériques

Les démarches	Réalisable en ligne	Usagers satisfaits	Compatible mobile	Support accessible	Disponibilité et rapidité	Intégration FranceConnect	Prise en compte handicaps	Ressaisies demandées
S'inscrire ou se réinscrire comme demandeur d'emploi à Pôle emploi Travail	Oui	À venir	Oui	Partiel	8	Non	À venir	Non mesuré
Demande d'allocation logement en ligne Affaires sociales - Accès aux droits	Oui	À venir	Oui	Oui	4	Non	À venir	17
Demande de Revenu de Solidarité Active (RSA) Affaires sociales - Accès aux droits	Oui	À venir	Oui	Oui	6	Non	À venir	8
Demande de prime d'activité - Caf Affaires sociales - Accès aux droits	Oui	À venir	Oui	Oui	6	Non	À venir	4
Demande de CMU (couverture maladie universelle) au titre du régime agricole (MSA) Agriculture	Oui	À venir	Oui	Oui	3	Oui	À venir	Non mesuré
Régime général de la Sécurité sociale : demande de retraite en ligne Affaires sociales - Accès aux droits	Oui	À venir	Oui	Partiel	2	Oui	À venir	1
Couverture maladie universelle - complémentaire Affaires sociales - Accès aux droits	Oui	À venir	Oui	Partiel	9	Oui	À venir	Non mesuré
Attestation de paiement d'indemnités journalières Affaires sociales - Relations avec l'administration	Oui	À venir	Oui	Partiel	9	Oui	À venir	9
Demander une carte vitale Affaires sociales - Relations avec l'administration	Oui	À venir	Oui	Partiel	9	Oui	À venir	0

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

[92] Sous la réserve que tous les indicateurs ne sont pas encore renseignés par tous les opérateurs (en particulier ceux relatifs à la satisfaction des usagers ou à l'accessibilité aux personnes en situation

⁵⁶ Un dispositif de recueil direct de l'avis des usagers (VOXusagers) a également été mis en place au début de l'année 2019 à l'initiative du secrétariat d'Etat au numérique. Il est cependant encore expérimental et seules certaines caisses (CAF et MSA 30) y sont actuellement engagées. Le nombre de témoignages enregistrés, mettant en cause les télé services eux-mêmes est trop réduit pour être exploité par la mission.

de handicap), il ressort de la publication du mois d'octobre 2019⁵⁷, plusieurs points saillants au regard des enjeux de facilité d'usage et d'expérience utilisateur :

- La généralisation d'un version smartphone des télé services ;
- Le caractère encore incomplet des aides en ligne offertes aux usagers en cours d'utilisation d'un télé services à pôle emploi et à la CNAM ;
- La disponibilité et les temps de réponse médiocres des télé services de la CAF et de la MSA qui pourrait traduire une inadéquation des ressources informatiques avec le volume des échanges ;
- La mise en œuvre insuffisante du DNLUF pour les demandes de RSA, PPA et surtout APL qui réclament un volume important de ressaisies. Cet indicateur doit toutefois être modulé au regard de la complexité intrinsèque de la demande de ces prestations placées sous condition de ressources. Par ailleurs la mise en place de la BRM et son ouverture aux télé services concernés devraient améliorer ce score.

[93] La publication prochaine des données relatives à l'accessibilité des personnes en situation de handicap devrait permettre d'éclairer la situation au regard des engagements qui avaient été pris par le Premier ministre lors du Comité interministériel du handicap du 20 septembre 2017, visant à garantir l'accessibilité des 10 sites internet publics les plus utilisés. La liste a été ensuite étendue à 15 sites⁵⁸ dont les principaux sites du secteur social (AMELI, Caf.fr, pôle emploi) sans qu'un dispositif effectif de suivi de cet objectif ait été mis en œuvre.

[94] Pour rappel, l'accessibilité des services en ligne de l'Etat, des collectivités et des établissements publics constitue une obligation depuis la loi du 11 février 2005, Cette mise en conformité des sites d'information publics aurait dû être effective en mai 2011 pour les services de l'Etat et en mai 2012 pour ceux des collectivités locales. La loi du 8 octobre 2016 pour une République numérique a élargi l'obligation (délégataires de service public) et précisé que cette obligation s'applique quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation et concerne notamment les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique. Elle a introduit l'obligation d'adopter un schéma pluriannuel d'accessibilité ainsi que l'obligation de déclaration d'accessibilité sur le site, dont le non-respect expose à une amende de 5 000€ par an.

2.2.4.2 L'étude de la qualité des prestations choisies par la mission sur la base du CERFA numérique met en évidence des résultats négatifs

[95] Afin d'objectiver la mesure de la qualité des applications au regard de l'objectif de facilité d'usage, la mission a demandé aux opérateurs concernés de compléter le questionnaire CERFA⁵⁹ numérique mis au point par la DINSIC. Il décline en 35 critères, les « dix principes d'une démarche en ligne exemplaire⁶⁰ ».

⁵⁷ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

⁵⁸ ameli.fr, ants.gouv.fr, caf.fr, demarches-simplifiees.fr, education.gouv.fr, impots.gouv.fr, interieur.gouv.fr, legifrance.gouv.fr, meteofrance.com, parcoursup.fr, pole-emploi.fr, service-public.fr, urssaf.fr, cesu.urssaf.fr, pajemploi.urssaf.fr

⁵⁹ <http://references.modernisation.gouv.fr/cerfa-numerique>

⁶⁰ <https://www.numerique.gouv.fr/publications/dix-principes/>

[96] Le questionnaire a été appliqué à une liste limitée de services : demande carte vitale, suivi des IJ, demande de CMUC, déclaration trimestrielle de revenu pour l’AAH, demande de RSA, demande de PPA, mise à jour des données pour les allocations familiales, demande d’aide au logement.

[97] Il a été rempli de façon déclarative et les données ont été reprises sans modification par la mission. La fiabilité des réponses peut en être entachée, mais le référentiel CERFA numérique est bien connu limitant les interrogations qu’il pourrait générer.

Tableau 3 : Pourcentage de critères CERFA numérique satisfaits⁶¹

	CNAM			CAF					CCMSA						Pôle emploi		
	Carte vitale	IJ	CMUC	AAH	RSA	PPA	AF	APL	AAH	RSA	PPA	APL	Carte vitale	IJ	CMUC	Inscription	Actualisation
Pourcentage de critères satisfaits	74%	74%	74%	66%	66%	74%	77%	74%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	74%	66%
Pourcentages de critères d'accessibilité satisfaits	100%	100%	100%	33%	33%	33%	66%	66%	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	66%	66%

Source : Questionnaire mission

[98] Le taux de satisfaction aux 35 critères s’établit entre 51 et 77 % selon les télé services, les résultats de la CCMSA étant pénalisés par une non réponse à plusieurs critères. Ces scores témoignent à la fois de la prise en compte des enjeux UX, mais aussi de l’existence de marges de progression pour les opérateurs dont les télé services ne sont pas à l’état de l’art.

[99] L’existence de tests utilisateurs (critère 2) qui constitue un des éléments essentiels des approches UX n’est ainsi pas vérifiée pour tous les services, notamment pour les prestations AAH et RSA de la CAF, cette rubrique n’ayant pas été remplie par les services de la CCMSA qui ne disposaient pas de l’information⁶². De même le recueil de l’avis de l’usager en fin de procédure n’est pas généralisé.

[100] Une attention particulière a été portée sur les critères 15 à 17 relatifs à l’accessibilité des personnes en situation de handicap, le critère 15 portant sur la mention (réglementairement obligatoire) de la déclaration conformité RGAA⁶³ en bas de page. Seuls les télé services de la CNAM affichent un score 100 % sur ces trois critères⁶⁴.

[101] Souvent demandée par les structures d’accompagnement des usagers (CCAS, médiateurs numériques et sociaux...) pour leur permettre de se former et de former les usagers qui les sollicitent, la fonctionnalité permettant l’accès en ligne à une fonction de démonstration (bac à sable) n’est disponible pour aucun télé service.

⁶¹ Pour le service de mise à jour des droits de Pôle emploi, la version évaluée est la version remaniée et en cours de test dans les agences des régions Bourgogne-Franche-Comté et Centre Val-de-Loire.

⁶² Ce qui en soit préoccupant

⁶³ Lorsqu’un service respecte les règles d’accessibilité il permet, par exemple :

- A toute personne atteinte d’un déficit moteur des membres supérieurs, de naviguer sur les différentes pages d’un site en utilisant uniquement un clavier traditionnel ou un dispositif adapté (exemple, souris adaptée).
- A un non voyant d’écouter le contenu de chaque page lue par son navigateur vocal, et naviguer à l’aide des indications données par celui-ci.
- A une personne atteinte de myopie d’adapter la taille des textes à ses propres caractéristiques.
- A une personne sourde, de prendre connaissance du contenu d’une page grâce à l’enregistrement de sa traduction en langue de signes ou en langage parlé complété.

⁶⁴ Les deux télé services de Pôle emploi ont, selon cet organisme, fait l’objet de corrections et mises à jour suite à un audit d’accessibilité. Il leur resterait à obtenir la certification pour être formellement conforme à la norme

2.2.5 Les procédures et parcours communs qui évitent une double saisie sont encore peu développés

[102] Les notions de parcours ou d'évènement de vie visent à rendre compte de la vision usager pour lequel un changement de situation va entraîner un ensemble de démarches. Compte tenu de l'organisation administrative, ces démarches peuvent concerner plusieurs administrations entraînant pour l'utilisateur une situation d'autant plus complexe qu'un séquençement précis peut être exigé de lui.

[103] Pour y répondre, les administrations et opérateurs doivent s'organiser pour échanger des données et coordonner leurs propres procédures. Le schéma Stratégique des Systèmes d'Information de la sécurité Sociale (SSSI Sécu) intègre cette préoccupation, en mettant en avant une stratégie de portail unique (cf. *infra*) pour donner à l'utilisateur une vision globale de ses droits et lui proposer des parcours adaptés à différents évènements de vie. Le SSSI-Sécu inscrit parmi les chantiers prioritaires la formalisation de parcours usagers : Parcours autour de la naissance, perte d'un proche, situation de précarité, emménagement/déménagement et parcours étudiant...

[104] Il existe par ailleurs plusieurs réalisations permises par des collaborations bilatérales entre opérateurs qui permettent, à défaut de parcours, de simplifier des démarches liées.

2.2.5.1 La déclaration de grossesse par les usagers pourrait être simplifiée si les professionnels de santé utilisaient davantage le télé service mis à leur disposition

[105] Pour être enregistrée par la CAF, la déclaration de grossesse par un allocataire doit être accompagnée du certificat établi par un médecin. Lorsque le médecin télétransmet le certificat de grossesse à la CPAM via l'application AMELIPRO, le flux CPAM est automatiquement adressé à la CAF. Il permet ensuite une liquidation automatique de la prestation. Cette procédure est toutefois peu utilisée (moins de 20 % des déclarations étant réalisées sur la base du flux AMELI pro).

2.2.5.2 Le passage à la retraite des personnes les plus fragiles fait l'objet de traitements particuliers, mais l'absence d'automatisation ne permet pas d'en garantir la fiabilité

[106] Le passage à la retraite des publics fragiles fait l'objet de procédures spécifiques d'alerte ou de signalement plus ou moins automatisées selon les organismes.

[107] La situation des bénéficiaires de pension d'invalidité apparaît bien identifiée, la CARSAT recevant, six mois avant l'échéance de l'âge légal de retraite, un flux dématérialisé de la CNAM. Ce flux permet de générer automatiquement l'envoi d'une demande de retraite au bénéficiaire et l'ouverture d'un dossier chez le conseiller retraite de la CARSAT.

[108] Le passage à la retraite des bénéficiaires de l'AAH ou du RSA donne lieu à un traitement particulier défini dans le cadre d'une convention nationale entre la CAF et la CNAV. En application de cette convention, les signalements de la CAF parviennent à la CNAV pour déclencher une régularisation de carrière permettant de déterminer la date à laquelle l'allocataire de la CAF pourra percevoir une retraite à taux plein. Six mois avant cette date, ou avant l'âge légal de départ à la retraite si le taux plein est atteint à cette date, il appartient à CARSAT d'envoyer à l'allocataire un formulaire de dépôt de demande de retraite personnelle. Si la CAF a la preuve qu'une demande de retraite a été déposée, elle peut continuer à verser les prestations de solidarité jusqu'à la notification de la pension, afin d'assurer la continuité des ressources. Cette procédure n'est toutefois pas dématérialisée et ses fragilités (signalement non effectué par la CAF ou non traité par la caisse de retraite) induisent des

risques d'interruption ou à l'inverse ou du reversement d'indus pour les assurés. Cette procédure essentiellement manuelle devrait être automatisée en 2020.

[109] L'indemnisation du chômage par Pôle emploi s'interrompt normalement à l'âge légal de départ à la retraite sauf à la demande justifiée de l'usager par une attestation de carrière de la CARSAT, précisant son âge de départ à la retraite à taux plein. Dans ce cadre, il appartient aux usagers de faire régulariser leur carrière et de demander leur retraite suffisamment tôt pour éviter une interruption de ressources. Ceux-ci sont averti de cette échéance, avec un délai de 6 mois par Pôle Emploi. Une convention établie en 2004 (et mise en jour en 2012) entre la CNAV et l'UNEDIC définit toutefois les modalités d'échanges de données afin de faciliter le passage à la retraite des demandeurs d'emploi et d'éviter une interruption de ressources. En application de la convention, les signalements transmis par Pôle emploi des demandeurs d'emploi approchant de l'âge légal de départ à la retraite doivent déclencher les opérations de régularisations de carrière, dites régularisations conventionnelles, afin de déterminer la date à laquelle ils rempliront les conditions d'obtention d'une retraite à taux plein. Une fois les régularisations de carrière opérées, l'organisme de retraite informe les demandeurs d'emploi et Pôle emploi de leur date de départ à la retraite à taux plein (attestation de carrière). Pôle emploi cesse alors d'indemniser les demandeurs à cette date ou à l'âge légal de départ à la retraite. L'effectivité du dispositif est soumise aux faits que :

- Le demandeur d'emploi demande sa retraite suffisamment tôt afin que sa pension soit versée dès l'interruption de l'indemnisation chômage ;
- Les régularisations de carrière soient effectuées suffisamment tôt par l'organisme de retraite dûment saisi par Pôle emploi.

[110] Sans que la mission ait pu disposer d'une vision exhaustive de la situation, il apparaît que cette procédure n'est pas appliquée dans toutes les régions (au sein desquelles, pôle emploi se contente d'avertir l'allocataire en l'invitant à se rapprocher de sa caisse de retraite).

2.2.6 Les échanges d'information entre opérateurs au profit des bénéficiaires de minima sociaux ne couvrent que partiellement les besoins

[111] Des échanges entre Pôle emploi et la CAF permettent de mieux identifier certains publics fragiles. C'est le cas notamment de la transmission par la CAF des listes des bénéficiaires du RSA, de l'AAH et de la PPA afin que Pôle emploi puisse mettre en place une offre de services adaptée. A l'inverse, Pôle emploi avertit les CAF des demandeurs d'emploi non connus d'elles.

[112] En dehors d'initiatives locales, il n'existe en revanche pas de dispositif de signalement par Pôle emploi à la CAF des personnes en fin de droits d'ASS. Celles-ci sont averties par Pôle emploi de l'échéance et invitées à prendre contact avec la CAF ou un CCAS.

[113] S'agissant du lien RSA/CMUC, la transmission des informations est en principe organisée sur la base de flux périodiques de la branche famille vers l'assurance maladie. Deux dispositifs assurent cette liaison :

- Le télé service de demande en ligne du RSA sur le site caf.fr, qui permet de de réaliser une demande conjointe de CMU-C ;
- L'émission d'un flux dématérialisé vers la CPAM, faisant suite à la une demande de RSA saisie par un service instructeur avec l'outil @RSA.

[114] L'effectivité de ces deux dispositifs apparaît toutefois partielle. Dans son rapport relatif à la numérisation des organismes de sécurité sociale⁶⁵ annexé au rapport annuel sur l'exécution de la LFSS 2019, la Cour des comptes indique qu'entre un quart et un tiers des bénéficiaires du RSA n'ont pas de droit à la CMU-C ouverts à l'issue d'un délai de quatre mois après ouverture du droit au RSA.

[115] Une partie de l'explication réside dans le fait qu'une part importante des usagers réalisant une demande en ligne de RSA (via caf.fr) valident leur demande sans compléter la totalité des informations requises pour la CMU-C, ces informations n'étant pas bloquantes pour la demande de RSA, fournit une première explication.

2.2.6.1 Le portail « mesdroitssociaux.gouv.fr » pourrait constituer le support d'une vision transversale de la situation d'un usager sous la réserve d'accroître ses services et sa notoriété

[116] Créé en 2017, ce portail vise à fournir une vision exhaustive des droits des usagers dans six domaines de la protection sociale : famille, maladie, logement, solidarité, retraite et emploi. Il permet également de simuler l'éligibilité à une quinzaine de prestations. Il a vocation selon le Schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (SSSI Sécu) à servir de lieu d'accueil des événements de vie impliquant plusieurs opérateurs

[117] Le portail est conçu, dans la perspective d'un compte citoyen, comme un point d'entrée unique vers les droits sociaux, associé à 4 services aujourd'hui mis à disposition: consultation des droits, simulation de droits potentiels, engagement de démarches et réception d'alertes au regard de ses droits (ex : alerte sur fin de contrat CMU-C/ ACS, rappel de déclaration trimestrielle de ressources sur RSA...).

[118] S'il permet une vision globale de la situation d'un assuré, sortant de l'approche en silo, ses fonctionnalités sont à ce jour assez limitées puisqu'il ne fait que renvoyer sur les sites ou plus directement sur les télé services des opérateurs concernés⁶⁶.

[119] Pour autant, sa fréquentation est en progression sensible depuis son ouverture en mars 2017 (342.000 visites en 2017, 447.000 en 2018, 1,28 M de visites au 25 septembre 2019), loin cependant de celle des opérateurs adressés.

[120] Le portail est identifié comme le lieu naturel d'implantation et de facilitation des parcours usagers par événement de vie : faire depuis le portail les démarches telles que la déclaration d'un changement d'adresse ou encore le changement de situation personnelle et les démarches associées, (l'arrivée d'un enfant par exemple), avec redistribution de l'information à l'ensemble des organismes partenaires ». A ce jour, seul le parcours naissance a donné lieu à un travail d'expression des besoins et d'élaboration d'un cahier des charges.

[121] Il convient en outre de souligner l'avancée, inspirée du modèle estonien, représentée par le fait qu'il permet de restituer à l'utilisateur les informations relatives à la consultation et à l'utilisation de ses données par les administrations. Un effort particulier a de plus été fait pas la DSS pour garantir l'accessibilité du site aux personnes en situation de handicap, l'audit de conformité réalisé en juillet 2017 conduisant à un taux de conformité moyen par page de 83,4 %.

⁶⁵ La relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère numérique. Cour des comptes. Octobre 2019

⁶⁶ Le portail constitue cependant à ce jour le seul endroit où un salarié peut consulter ses douze derniers mois de salaire déclarés via la déclaration sociale nominative (DSN), données utilisées pour le calcul de ses prestations sociales.

2.2.7 La simplicité d'usage des outils numériques ne peut résulter de la seule démarche technique et requiert pour aller plus loin de simplifier la réglementation.

[122] La complexité de la réglementation ne peut pas toujours être masquée par les fonctionnalités du TLS. La récupération automatique de données déjà connues des acteurs publics permet ou permettrait (lorsqu'elle n'est pas encore réalisée) d'éviter à l'utilisateur de s'interroger sur le sens de tel ou tel champ (cf. exemple *supra* des différents concepts de salaire net). Mais, il reste de nombreuses complexités qui imposent en l'état à l'utilisateur une tâche de saisie complexe et source d'erreurs.

[123] Il n'entrait pas dans les moyens de la mission de recenser et encore moins d'évaluer l'opportunité et la faisabilité des simplifications à préconiser, chacune d'entre elles demandant un travail d'investigation spécifique et approfondi. La lecture des nombreux rapports traitant de cette question conduit néanmoins à considérer que le champ des ressources devrait constituer la cible prioritaire de la simplification. Le rapport IGF/IGAS déjà cité a ainsi montré ainsi que la récupération exhaustive des informations de ressources des usagers (pour les prestations soumises à conditions de ressources) ne pourra être obtenue par la création de la seule base ressource en cours de construction (cf. *supra*).

[124] La mission rappelle à ce titre que des mesures de simplifications sont régulièrement évoquées⁶⁷ visant à harmoniser les bases ressources en intégrant les mêmes éléments de revenu (et les mêmes définitions) ainsi que l'harmonisation des période prises en compte pour l'éligibilité aux prestations, voire à réduire le périmètre des revenus pris en compte dès lors que ceux-ci obligent à des déclarations complexes et souvent de faibles montants.

2.2.8 L'utilisation des coffres forts électroniques est demeurée réduite

[125] L'obligation de numériser les documents devant être joints lors d'une procédure en ligne est une contrainte pénalisante pour de nombreux usagers. Elle requiert de disposer d'un équipement dédié (ordinateur et scanner) et exige des manipulations complexes de transferts de fichiers.

[126] Le stockage des documents numérisés dans un espace sécurisé d'où ils pourront ensuite être facilement extraits et transmis à l'initiative de l'utilisateur constitue un élément utile de simplification. Ces fonctions sont assurées par des services de coffre-fort numérique.

[127] Une expérimentation de coffre-fort numérique (CFN) a été lancée en juillet 2016 pour un an par la DGCS et l'UNCCAS⁶⁸ à destination de personnes accompagnées par 16 CCAS implantés sur 12 territoires représentant 3,7 M d'habitants. L'objectif était d'évaluer si cet outil pouvait constituer une réponse au risque d'exclusion numérique des personnes les plus vulnérables.

[128] L'expérimentation apparaît peu conclusive ne permettant pas dévaluer l'apport réel de l'outil CFN en matière de simplification des usages des télé services. En outre, la réduction du nombre de pièces justificatives entraînée par la volonté de simplification (cf. *infra*) tend à diminuer l'intérêt de cet usage du coffre-fort électronique, en dehors de la situation des personnes en très grande précarité, soumises au risque de perte ou de vol de leurs papiers, cet usage semblant s'installer dans certains CCAS (Amiens notamment). Toutefois, le retour d'expérience⁶⁹ d'Aidants Connect mis en ligne par la Banque des Territoires souligne l'intérêt du coffre numérique pour faciliter la

⁶⁷ Cf. le rapport de Christine Cloarec et Julien Domon déjà cité

⁶⁸ Union nationale des centres communaux d'action sociale

⁶⁹ <https://www.banquedesterritoires.fr/inclusion-numerique-la-feuille-de-route-du-projet-aidants-connect-se-precise>

récupération des pièces justificatives par le travailleur social ou la personne accompagnant l'utilisateur⁷⁰.

2.3 L'offre sur les canaux traditionnels doit encore être maintenue à accessibilité et qualité de service équivalente à celles des canaux numériques

[129] Cette partie présente l'évolution des modalités de relation entre les opérateurs et leurs usagers, en insistant sur l'effectivité des modalités alternatives à l'utilisation des canaux numériques. La mission a privilégié un travail de synthèse dégageant si possible des constats transversaux communs aux différents opérateurs. Les données détaillées figurent dans les annexes 3 à 7.

[130] Sept canaux de relations aux usagers sont déployés. La mission a repris la distinction établie par l'assurance maladie entre les canaux « traditionnels » (appelé canaux de « conseil » par la CNAM) qui rassemblent le téléphone, le mail, le courrier, et l'accueil physique, et les canaux « numériques » (appelés « autonomes » par la CNAM) qui correspondent aux bornes, aux applications smartphone ou tablettes, et au site internet.

2.3.1 Le canal numérique s'est développé parallèlement à une restructuration des autres canaux, notamment de l'accueil physique

2.3.1.1 L'Etat et les opérateurs portent l'objectif d'un recours accru au canal numérique et d'une rationalisation de l'utilisation des autres canaux

[131] En 10 ans, la gestion de la relation à l'utilisateur a connu d'important bouleversements, passant d'une logique de traitement en proximité physique, avec des agences et un capital humain importants, à une logique rationalisée de mise à disposition d'informations et de services par le biais des canaux numériques.

[132] Ces transformations ont été portées par l'Etat et les opérateurs dans les conventions en souhaitant concilier d'une part, l'évolution des besoins usagers vers une meilleure qualité de service, et d'autre part un contexte financier contraint qui a conduit les opérateurs à réduire leurs effectifs. Elles se sont inscrites dans un mouvement plus large de 'révolution numérique' porté par l'Etat au travers du programme "Action Publique 2022" lancé le 13 octobre 2017, et dont l'un des objectifs est « 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022 ».

[133] Cette évolution de l'offre de service multicanal se poursuit dans les orientations des récentes conventions d'objectif et de gestion du régime général et de la MSA⁷¹ ou dans la convention à venir de Pôle emploi (2019). La stratégie déployée consiste à maîtriser les contacts / visites en orientant l'assuré vers le canal le plus adapté à son profil ou à ses besoins. Elle se décline dans les conventions actuelles au travers de trois objectifs :

- L'enjeu essentiel est d'orienter le plus grand nombre vers les canaux digitaux ;
- La relation téléphonique et en face à face sont réservés aux contacts à « forte valeur ajoutée ». Les caisses en ont fait un fort levier de transformation de l'offre multicanal à l'instar de l'Assurance Maladie qui a intégré la substitution des appels téléphoniques au canal digital dans

⁷⁰ La réalisation du projet, inscrit au SSSI de la sécurité sociale, d'un serveur de pièces jointes commun à l'ensemble des organismes de la protection sociale devrait également constituer une réponse.

⁷¹ COG 2018-2022 pour les branches Famille, Vieillesse et Maladie, COG 2016-2020 pour la MSA

la part variable de rémunération de ses directeurs. L'accompagnement à la réalisation des démarches, désormais sur rendez-vous, est mobilisé pour les publics fragiles et les cas complexes ;

- Les engagements de qualité de service sont renforcés sur l'ensemble des canaux au travers de nombreux indicateurs de pilotage contractuels (délai, itération, décroché téléphonique ...).

2.3.1.2 L'offre sur le canal numérique s'est largement et rapidement déployée, conformément aux objectifs

[134] Le canal numérique est constitué du site web, de l'application smartphone, et des bornes multiservices. Le terme de bornes multiservices recouvre des dispositifs variés selon les opérateurs : soit des simples terminaux d'accès au site web, soit des appareils portant une offre dédiée généralement simplifiée.

[135] Portée une forte politique de développement, l'offre s'est considérablement élargie et inclut désormais les procédures et les services les plus usités.

[136] Véhicule historique, le site internet avec le compte personnel porte l'essentiel de l'offre numérique, mais le déploiement des services sur les applications mobiles connaît une forte accélération. A l'inverse, l'utilisation des bornes est en diminution à l'assurance maladie et à Pôle emploi.

[137] La mission a dressé l'inventaire des téléservices suivant l'équipement utilisé, sans valeur comparative puisque leur nombre dépend de la variété des prestations servies et des classifications retenues par chacun des opérateurs :

- Assurance maladie : 69 services assurés accessibles par les différents équipements : 59 via le web, 43 sur l'application mobile, et 10 sur les bornes multi-services ;
- Pôle emploi : 12 catégories de services. Elles sont toutes accessibles depuis les bornes et sur le site internet, et 4 le sont sur le mobile ;
- CNAF : 31 services accessibles aux allocataires sur le site caf.fr, 15 sur l'application mobile ;
- La MSA et la CNAV poursuivent leur déploiement numérique. L'offre de l'assurance retraite comporte 20 services en ligne et la branche n'a pas développé d'application mobile.
- La MSA - organisme de protection sociale multibranches - propose 72 téléservices pour l'ensemble des risques et des publics.

2.3.1.3 Parallèlement, l'accueil physique a connu une restructuration importante avec des fermetures de sites et la mise en place de l'accueil sélectif sur rendez-vous

[138] La transformation des canaux traditionnels a essentiellement affecté les modalités de l'accueil physique, traitées dans ce paragraphe, et dans une moindre mesure celles relatives au téléphone, au mail ou au courrier. Les réseaux ont connu de profondes transformations avec un redimensionnement conséquent du nombre de sites, et l'instauration d'une politique de rendez-vous sous conditions qui s'est substituée à l'accueil spontané du public.

[139] Les réseaux des opérateurs du régime général se sont fortement contractés sur la période 2013-2018, conduisant à un retrait significatif de leur présence territoriale. Les fermetures ont

essentiellement affecté les points d'accueil – permanences de moindre fréquentation hébergées hors du réseau – et moins le réseau d'agences en propre qui dispose d'une offre de services plus large.

- Le réseau d'accueil de la branche retraite a été réduit de moitié entre 2013 et 2018 (passant de 1 040 à 534 sites.). Le nombre d'agences a baissé de 24 % de 294 à 232, celui des points d'accueil a diminué de 60 % de 746 à 302 ;
- Le réseau d'accueil de la branche maladie a été réduit de 39 % entre 2014 et 2017 (les données 2018 n'ont pas été communiquées), passant de 2 125 à 1 292 sites. Le nombre d'agences a baissé de 33 % (d'environ 600 à 405 en 2017) et celui des points d'accueil de 42 % à 898 ;
- Le réseau d'accueil de la branche famille a été réduit de 27 % entre 2014 et 2018 passant de 1 589 à 1 166 sites, la moitié de la baisse ayant été enregistrée sur l'année 2018. Ce total n'est plus distingué par la CNAF mais la mission estime qu'il se compose d'environ 280 agences et 890 points d'accueil ;

[140] La MSA et Pôle emploi ont opté pour un maintien de leur implantation territoriale.

- Après une contraction de 10 % en 2015, le réseau des MSA est stable et compte 243 agences et 256 points d'accueil. La MSA est parvenue à maintenir son implantation territoriale grâce à la mise en place, en 2017, de lieux mutualisés avec d'autres opérateurs de protection sociale (32 agences et 46 points d'accueil);
- Pôle emploi n'a pas communiqué l'évolution de son réseau sur les dernières années mais a indiqué que son implantation territoriale avait été maintenue. Les sites se répartissent en 851 agences et 45 points d'accueil.

[141] En plus du redimensionnement territorial, les modalités d'accueil ont profondément évolué avec l'instauration de l'accueil sélectif sur rendez-vous pour les publics fragiles ou justifiant d'une situation complexe selon des motifs définis par les opérateurs (voir les exemples dans les annexes correspondantes des opérateurs).

[142] Les usagers se présentant spontanément à l'accueil sont désormais orientés prioritairement vers des espaces libre-service (aussi appelés multi-services) afin d'y effectuer « en autonomie » leurs démarches dématérialisées sur les équipements numériques mis à leur disposition. Seules des situations d'urgence peuvent justifier le traitement d'une demande spontanée.

[143] L'accueil spontané n'est pratiqué que dans les lieux à forte fréquentation suivant des politiques plus ou moins extensives en fonction des opérateurs, certaines caisses du réseau de l'assurance vieillesse ayant même supprimées l'accueil spontané (Ile-de-France, Centre Val de Loire, Bretagne et Midi-Pyrénées à l'exception d'un site au siège).

[144] La mission, au travers de ses entretiens et de ses déplacements, a pu constater une forte frustration des usagers et des acteurs locaux face à l'ampleur de ce mouvement de retrait de l'accueil physique, souvent perçu comme favorisant la satisfaction d'une contrainte de gestion administrative et non des besoins des usagers.

2.3.1.4 Des partenariats d'accueil avec les MSAP se sont développés sans garantie du maintien de l'accessibilité et de la qualité de service

[145] Les organismes de protection sociale et Pôle emploi ont poursuivi une politique volontariste de développement de partenariats pour maintenir ou développer, selon les cas, leur présence territoriale.

[146] Les partenariats sont proposés à des opérateurs généralistes, essentiellement des Maisons de Services Au Public (MSAP) mais également des PIMMS et des centres communaux d'action sociale (CCAS), afin qu'ils assurent des fonctions de facilitation administrative et/ou numérique auprès des usagers.

Tableau 4 : Partenariats par opérateur en 2018

Opérateurs	Partenariats
Pôle emploi	1008 MSAP
MSA	883 MSAP et 35-50 projets pilotes « MSAP by MSA », 83 autres structures
Branche vieillesse (CNAV/ CARSAT)	691 MSAP en 2016
Branche famille (CAF)	996 MSAP et 1068 autres structures
Branche maladie (CPAM)	930 MSAP

Source : Opérateurs

[147] Les partenariats sont formalisés par des conventions locales, nationales ou par une charte pour les CCAS. Ils prévoient généralement un accompagnement de premier niveau même si de véritables médiations sont parfois proposées dans des structures expertes (CCAS, PIMMS).

[148] Alors qu'ils ont fait des MSAP un élément essentiel en matière de présence territoriale et d'inclusion numérique, les opérateurs ne suivent pas l'activité de leurs partenaires et ne peuvent donc pas rendre compte des conditions d'accueil et des services. Ce défaut de suivi est préoccupant, d'autant qu'il s'inscrit dans un contexte critique de l'action des MSAP dont l'offre de services est jugée hétérogène et perfectible⁷². Ce constat a motivé la refonte de l'offre renouvelée autour des Maisons France Service qui prévoit la mise en œuvre d'un socle de services commun.

[149] Des engagements ont également été pris par l'Etat et la Banque des territoires pour moderniser l'outil de reporting des MSAP « Plateforme », jugé trop lourd d'utilisation. La COG 2018-2022 de la CNAM prévoit ainsi l'engagement de l'Etat d'organiser le reporting de l'ensemble des MSAP au niveau national et local. Les livraisons de synthèses annuelles étaient prévues dès 2018 (engagement 2 de la fiche 7).

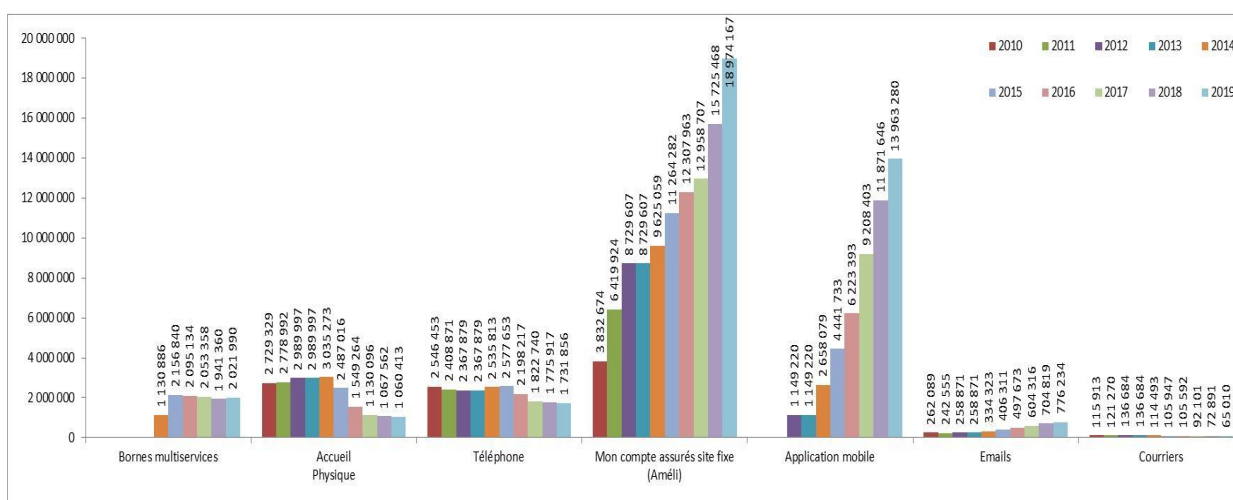
⁷² Voir à ce sujet le rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 : « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

2.3.2 Malgré le développement du numérique, le recours aux canaux traditionnels est significatif

2.3.2.1 Le canal numérique s’est imposé comme mode de relation privilégié entre les opérateurs et les usagers

[150] Avec les nouvelles orientations impulsées par les COG, les modalités de relation entre les opérateurs et les assurés ont été profondément modifiées ces dernières années. Si chaque opérateur a connu une dynamique propre à ses prestations et à sa stratégie, la tendance commune est un recours accru aux contacts dématérialisés (site web, application mobile), comme l’illustre le graphique des contacts entrants à l’assurance maladie :

Tableau 5 : Assurance maladie - Contacts entrants par mois par canal (2010-2019)



Source : CNAM

[151] On dénombre plusieurs centaines de millions de visite sur les canaux web (350 millions pour la CNAF, 330 millions pour l’assurance maladie), et les sites sont parmi les plus fréquentés de la sphère publique, les CAF et Pôle emploi arrivant dans l’ordre aux deux premières places⁷³.

[152] La progression des contacts numériques est autant attribuable au site internet qu’au développement de l’offre mobile et du smartphone qui se sont imposés comme un canal majeur : le smartphone représente 62,4 % des consultations relatives aux offres numériques à la CNAF, 42 % à la CNAM - mais seulement 17 % des contacts à la CNAV. L’ordinateur reste en revanche majoritaire sur la consultation du seul site internet. L’utilisation de la tablette est marginale chez l’ensemble des opérateurs (inférieur à 10 %).

[153] La fréquentation des sites internet est essentiellement motivée par la consultation de l’espace personnel à visée informative (sans formalité), sur le suivi du dossier ou des demandes en cours. Le compte ameli de l’assurance maladie est consultée dans plus de 2/3 des cas sur 3 motifs : attestation de droits, avis d’arrêt de travail, relevé d’indemnités journalières. Dans la branche vieillesse, la moitié des consultations concernent le suivi de dossier et le suivi de la consultation des 3 derniers paiements.

⁷³ Selon le baromètre Alexa de la société Amazon <https://www.alexa.com/topsites/countries/FR>

2.3.2.2 Le recours aux prestations dématérialisées progresse avec de fortes disparités et un maintien du recours 'papier'

[154] Le recours aux procédures dématérialisées est en hausse. L'utilisation du canal numérique pour les démarches est devenu l'usage prépondérant sur les deux opérateurs qui ont renseigné la donnée (64 % à la MSA en 2019, 80 % à la CAF en 2018). Ce taux moyen est toutefois fortement pondéré par les déclarations périodiques de ressources, procédures plus simples avec des taux de dématérialisation plus importants.

[155] La mission a interrogé les opérateurs sur dix prestations, dont les taux de dématérialisation s'avèrent très disparates :

Tableau 6 : Taux de dématérialisation 2018

Demande initiale / Inscription		Actualisation		
CAF	Aide personnalisée au logement	64 %		
	Prime d'activité (PPA)	87 %	Déclaration trimestrielle PPA	95 %
	Revenu de solidarité active (RSA)	63 %	Déclaration trimestrielle RSA	85 %
	Allocation adulte handicapé (AAH)	n.a.	Déclaration trimestrielle AAH	46 %
Pôle emploi	Allocation chômage	80 %	Allocation chômage - Actualisation	91 %
CNAM (*)	IJ	94 %		
	Carte Vitale	42 %		
CNAV	Demande de retraite (**)	37 %		
MSA	RSA	48 %	Déclaration trimestrielle RSA	49 %
	Prime d'activité	27 %		
	Aide Personnalisée au Logement	16 %		
	CMU-C / ACS	42 %		

Source : Opérateurs, retraitement mission. Les données relatives à la prestation de compensation du handicap, instruites par les départements, n'ont pas été communiquées.

(*) : La CNAM n'a pas communiqué le taux de dématérialisation des demandes de CMU-C / ACS

(**) : La CNAV n'a pas communiqué le taux de dématérialisation de la demande de retraite en ligne. Seuls les résultats du baromètre 2018 montrent que 37 % des retraités et 41 % des actifs déclarent avoir eu recours au service.

(***) : La MSA n'a pas de service en ligne pour les demandes d'allocations

[156] Les données par caisse montrent également une forte hétérogénéité géographique dont les causes n'ont pas été précisées. Le faible recours semble affecter majoritairement les zones rurales pour la CAF, mais ce facteur n'explique pas à lui seul les écarts. On constate ainsi d'importants écarts au sein d'une même caisse : par exemple la MSA Ardèche Drôme Loire présente le plus fort taux de dématérialisation de la prime d'activité (88 %) mais le plus faible en matière de demande de CMUC (6 %).

2.3.2.3 L'utilisation des canaux traditionnels, bien qu'en diminution, reste significative et doit être prise en considération

[157] Le développement du canal numérique s'est accompagné d'une baisse de la fréquentation des canaux traditionnels, qui a essentiellement affecté l'accueil physique (de -44 % et -65 % entre 2014 et 2018 dans les branches du régime général⁷⁴), conséquence à la fois d'une modification de la demande des usagers et de la réduction du nombre de points d'accueil. Le recours au téléphone, qui tend à devenir le canal traditionnel de référence, est également en diminution mais dans une moindre mesure (de -19 % à -30 % dans les branches du régime général⁷⁵). Le courriel, seul canal en croissance, est le moins sollicité⁷⁶.

[158] La fréquentation des agences est largement minorée par le système de comptabilisation qui n'intègre pas l'utilisation des équipements des espaces libre-service, assimilés à des contacts digitaux (23 millions de contacts sur les bornes de l'assurance maladie, 20 millions dans les CAF sur 7 mois, 19 millions à Pôle emploi) alors qu'elle correspond en réalité au déplacement d'un usager en agence, et devrait en accroître les statistiques de fréquentation. Les CAF ne comptabilisent même que les accueils sur rendez-vous depuis 2017, sans prise en compte du flux spontané, ce qui sous-évalue la fréquentation des agences.

[159] En intégrant, dans la mesure du possible, la réalité de ces usages, le recours aux canaux traditionnels reste significatif avec plus de 270 millions de contacts. Il témoigne d'un besoin de recours alternatif aux canaux numériques qui doit être pris en considération.

Tableau 7 : Contacts sur les canaux traditionnels par organisme (2018)

	Vieillesse	MSA	Maladie	Pôle Emploi	Famille
Appels reçus	5 096 169	7 899 872	21 311 003	41 404 180	27 166 692
Visites (*)	645 299	1 189 510	36 111 009	39 028 241	39 000 000
Courriel reçu	876 981	682 317	8 457 823	35 030 583	7 898 371
	6 618 449	9 771 699	65 879 835	115 433 004	Env. 74 M

Source : Opérateurs, retraitement mission

(*) accueil spontané et rendez-vous. Pour l'assurance maladie, les CAF et Pôle emploi, l'utilisation des bornes, installées dans les agences, a été incluse dans le nombre de visites. Pour la CAF la donnée intègre la fréquentation comptabilisée de 9 011 433, et une estimation des visites dues à des consultations d'équipements en libre-service, environ 30 millions selon les calculs détaillés en Annexe.

[160] Ce constat est renforcé par un recours encore important aux canaux traditionnels pour la réalisation de certaines démarches, pourtant numérisées depuis plusieurs années. Ainsi, sur les demandes de prestations documentées par la mission, l'usage « papier » est encore marqué sur des prestations emblématiques : 1/3 des demandes d'APL ou de RSA, plus de la moitié des demandes de carte vitale, et les 2/3 des demandes de retraite en ligne.

[161] Les usagers sont encore attachés à une pratique multicanale et favorisent l'utilisation de plusieurs canaux de prédilection. On constate ainsi une utilisation moyenne de 2 points de contacts

⁷⁴ Cour des comptes - Rapport annuel 2019 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale - Chapitre X « La relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère numérique : des transformations à amplifier »

⁷⁵ Même source que la référence précédente

⁷⁶ Le courrier fait l'objet de méthodes de comptabilisation très disparates au sein des opérateurs, et les opérateurs ont communiqué des données partielles. Ce canal n'a donc pas été traité.

distincts lors des démarches (2,1 points à la CNAV, 1,7 d'après les données de la CPAM des Hauts de Seine). Le recours à un canal de référence – désormais le numérique – est donc généralement doublé de l'utilisation d'un canal, essentiellement à visée informative. A la MSA, 70 % des contacts entrants sur les canaux traditionnels ont été motivés par une demande d'information (condition d'une démarche, suivi de dossier...).

[162] Souvent citées, la complexité d'usage des sites des opérateurs et l'irréversibilité de certaines opérations continuent d'entretenir une méfiance vis-à-vis du canal numérique et donc un recours aux canaux traditionnels. L'accueil et le téléphone constituent des canaux de réassurance grâce à la relation humaine avec un conseiller, et donnent le sentiment à l'utilisateur d'avoir encore une prise sur l'institution.

2.3.3 La politique multicanal actuel risque de reléguer les usagers non-numériques vers une offre de second plan

2.3.3.1 Trop dépendante des baromètres de satisfaction, la qualité de service et l'accessibilité de l'ensemble des canaux sont mal évaluées

[163] L'évaluation de la satisfaction des usagers est un objectif constant pour les opérateurs, renouvelé successivement dans les différentes conventions avec l'Etat. Elle est portée par des enquêtes de satisfaction nationale qui occupent une place importante dans l'évaluation de la relation de service et sont des outils structurants du pilotage des réseaux des opérateurs.

[164] Evaluée de façon globale, la satisfaction sur les canaux et les prestations est moins connue.

[165] Les données sur les canaux, seulement disponibles auprès de la MSA et de la CNAM, montrent que le canal numérique recueille les meilleurs scores de satisfaction (88 % à la MSA, 94 % à la CNAM sur le site), tandis que le mail et le courriel affichent des satisfactions moindres (71 % à la MSA et à la CNAM) en raison de la mauvaise visibilité sur les délais de réponse. Des engagements ont été pris dans les conventions de gestion et se sont traduits par la mise en place d'indicateurs visant à améliorer ces délais.

[166] La mission a également sollicité les opérateurs pour évaluer la satisfaction sur un échantillon de téléservices, mais le questionnaire envoyé n'a été complété que par la CNAM, seule opérateur suivant la satisfaction à ce niveau de finesse.

[167] Le rôle des données de satisfaction des baromètres dans l'évaluation de la qualité de la relation à l'utilisateur apparaît néanmoins excessif. Les taux de satisfaction sont difficilement interprétables et dépendent fortement des modalités d'interrogation des usagers. Pour pallier ces fragilités le baromètre peut être enrichi d'enquêtes ciblées ou d'autres démarches de marketing analytique (enquêtes à chaud en sortie d'accueil, sur le site web ...). Des indicateurs, comme le Net Promoter Score⁷⁷, permettraient par ailleurs d'affiner les mesures de satisfaction. Cependant, l'utilisation de ces outils n'est pas systématique, rarement planifiée au niveau stratégique, et peine à remettre en cause la légitimité des taux de satisfaction issus des grandes enquêtes.

⁷⁷ La CNAV y a recours sur ses téléservices

Le Net Promoter Score

Le NPS est un indicateur qui mesure la différence de satisfaction entre les assurés « promoteurs » et les assurés « détracteurs ».

Il est calculé de la façon suivante : % clients « Très satisfaits » - % clients « insatisfaits ».

Le NPS est positionné dans l'une des quatre zones du tableau ci-dessous : Critique, Préoccupant, Bon, Très bon, selon les % de clients insatisfaits, le % de clients très satisfaits et des seuils cibles.

Le positionnement du NPS est lié à la valeur des deux composantes, % de clients très satisfaits et % de clients insatisfaits, plus qu'à la différence entre ces valeurs. Pour un même écart entre les deux %, le NPS peut être différent :

Et →	Très satisfaits de [100% à 35%[Très satisfaits de [35% à 25%[Très satisfaits de [25% à 15%[Très satisfaits de [0% à 15%]
Insatisfaits de [0% à 20%]	Très bon	Bon	Préoccupant	Critique
Insatisfaits de]20% à 30%]	Bon	Bon	Préoccupant	Critique
Insatisfaits de]30% à 40%]	Préoccupant	Préoccupant	Préoccupant	Critique
Insatisfaits de]40% à 100%]	Critique	Critique	Critique	Critique

[168] L'évaluation de la qualité de service gagnerait à plus s'appuyer sur des indicateurs objectifs mesurant l'efficacité des processus et des services rendus, et pas uniquement leur perception par les usagers.

[169] Les délais de prise en charge ou les taux de décroché figurent déjà dans les conventions de gestion avec l'Etat, mais ces indicateurs ne suffisent pas à rendre compte de la qualité service, et risquent par ailleurs d'engager l'opérateur dans une logique priorisant le respect du délai de prise en charge au détriment de la complétude du traitement. Ces métriques devraient être accompagnés d'indicateurs de suivi plus approfondis qui pourraient mieux témoigner des modalités d'utilisation et de la qualité de service sur les différents canaux. La mission a par exemple demandé aux opérateurs les délais de traitement - et non les délais de prise en charge de la demande - qui ont mis en évidence un traitement plus rapide des demandes lorsqu'elles sont dématérialisées⁷⁸.

[170] La mesure de l'utilisation et de la qualité de service des différents canaux doit donc être approfondie et rendue plus sincère, notamment sur la fréquentation réelle des accueils et leur accessibilité. Elle doit conduire à mieux dimensionner l'offre de services et à renforcer si nécessaire la qualité sur les canaux alternatifs au numérique

⁷⁸ Le gain le plus significatif concerne le traitement des déclarations trimestrielles (16,9 jours pour le délai papier à 2,1 jours pour le téléservice PPA). La différence est en revanche moins marquée sur le traitement des demandes de prestations, quelques jours sur une durée de 3 à 4 semaines.

2.3.3.2 L'accessibilité du canal physique s'est détériorée

[171] L'accueil physique et le téléphone sont les canaux les plus utilisés comme recours ou complément aux canaux numériques.

[172] Le canal téléphonique, s'est structuré autour de plateformes de service internalisées. Chez tous les opérateurs il est accessible sur des horaires amples, du lundi au vendredi en continu du matin (8h30 à 9h00) jusqu'en fin d'après-midi (16h00 à 17h30). Les ouvertures sur des plages décalées n'ont pas été estimées pertinentes en raison d'une demande modeste et des moyens importants qu'il aurait fallu mobiliser pour la satisfaire. Les appels sont facturés 0,06 €/mn en plus du prix d'un appel pour tous les opérateurs du régime général, et ne sont pas surtaxés à la MSA et à Pôle emploi.

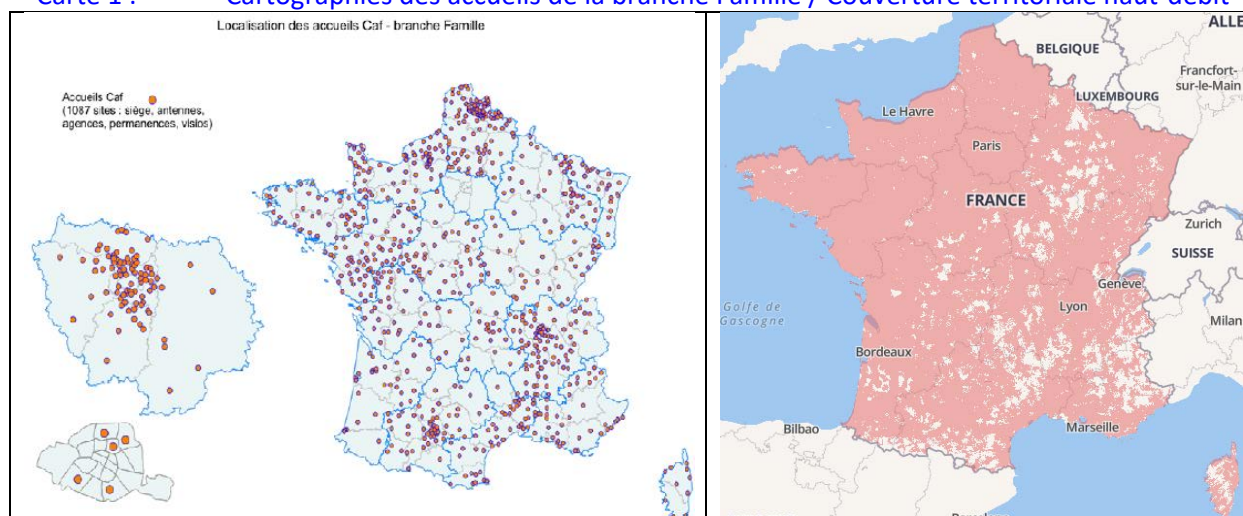
[173] Le taux et le délai de « décroché » sont des indicateurs phares des conventions de gestion qui ont permis de maintenir une accessibilité satisfaisante du canal, mais disparate entre opérateurs. 1 appel sur 10 n'est pas décroché à la CNAM, ainsi qu'un appel sur 5 à Pôle emploi et à la CNAF. La durée dans la file d'attente est en moyenne de 3 à 4 minutes.

[174] Les difficultés d'accès ont été particulièrement ressenties sur l'accueil physique, qui reste un accès recherché, (comme en témoigne les 100 millions de contacts annuels calculés *infra*).

[175] Les usagers ont été désorientés par la réorganisation des guichets avec un effet cumulatif de la réduction du nombre de sites chez les opérateurs du régime général (CPAM, CAF, CARSAT/CNAV) et de l'instauration de l'accueil sur rendez-vous. L'accueil spontané ne se pratique plus que dans les espaces libre-service ouverts dans les agences les plus fréquentées, augmentant d'autant l'éloignement pour les publics non-éligibles aux rendez-vous. Dans la branche retraite, 72 % du réseau ne pratiquent plus que l'accueil sur rendez-vous ; l'accueil spontané n'est possible que dans environ 120 agences.

[176] La répartition géographique des accueils des opérateurs montre des disparités géographiques qui peuvent générer ou renforcer des inégalités d'accès. La carte communiquée par la CNAF témoigne de cette disparité qui affecte des régions déjà touchées par un déficit de couverture haut-débit (Nord Est et Bourgogne), où les difficultés d'accès à l'offre numérique se cumulent à la raréfaction de l'accueil physique.

Carte 1 : Cartographies des accueils de la branche Famille / Couverture territoriale haut-débit



Source : Cnaf 2018, ARCEP 2019. Couverture de l'opérateur disposant de la plus grande surface couverte

[177] Les stratégies d'implantation sont décidées localement par les caisses sur la base d'outils comme la convention territoriale globale dans les CAF, ou les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAASP). Mais ces outils, non contraignants et dont l'utilisation est peu pilotée nationalement, ne suffisent pas à garantir l'homogénéité et la pertinence des implantations.

[178] Les opérateurs évaluent l'accessibilité de leur maillage territorial sur la base de taux de couverture à moins de 30 minutes en voiture, en apparence très satisfaisants de 92 % à 100 % de la population. Mais cet indicateur présume d'une mobilité fondée sur la voiture qui est en réalité loin d'être acquise pour l'ensemble des usagers qui se rendent dans les lieux d'accueil. En milieu urbain, les temps de trajets ne rendent pas compte des difficultés de circulation et de stationnement. Lorsqu'ils ne peuvent pas posséder ou utiliser un véhicule – précarité, jeunes et personnes âgées – l'accès par les transports en commun peut s'avérer particulièrement difficile, en milieu rural d'abord, mais également en ville car les sites sont parfois relégués en périphéries dans des lieux peu desservis.

[179] L'organisation des plages d'ouverture est placée sous la responsabilité locale des caisses. A l'instar du téléphone, l'élargissement des heures d'ouverture en accueil physique est peu pratiqué en raison de la faible opportunité par rapport aux contraintes organisationnelles qu'il occasionnerait. Une hausse de l'amplitude des horaires d'une heure par jour nécessiterait selon la CNAF des moyens supplémentaires à hauteur de 313 ETP en accueil physique afin d'assurer un niveau de service équivalent.

[180] L'assurance maladie et Pôle emploi pratiquent généralement un accueil quotidien, y compris pour les flux spontanés (qui ne seront reçus que le matin à Pôle emploi). Pour les autres branches les usagers ont dû s'adapter à des ouvertures à géométrie variable selon le type d'accueil (rendez-vous ou spontané), le type de site (agence, antenne, permanence ...) et les départements.

[181] La mission a procédé par échantillonnage pour illustrer ces disparités et certains temps d'ouverture particulièrement contraignant pour les usagers :

- CARSAT Pays de la Loire : les créneaux proposés varient de 3 à 5 jours par semaine pour une durée cumulée variant de 10h30 hebdomadaire au Mans à 42h30 à Nantes. L'accueil spontané n'est plus possible dans les départements de la Vendée, du Maine-et-Loire, et de la Mayenne.
- CAF Mayenne : le siège de Laval est ouvert 40 heures hebdomadaires, les deux antennes pendant 12 heures hebdomadaires chacune.

[182] Des cas de fermetures intempestives ont également été remontés à la mission à l'occasion de ses déplacements, et confirmées par les caisses visitées. Ces fermetures d'accueil, parfois ponctuelles, peuvent également s'installer sur de longues périodes (1 mois pour une CAF afin de privilégier le traitement des dossiers).

[183] Les rendez-vous, qui constituent la seule offre de guichet permettant d'avoir un interlocuteur répondant à une demande, connaissent une fréquentation décroissante en raison du caractère trop limitatif des motifs de prise de rendez-vous. Consciente de cette difficulté la CNAM s'est d'ailleurs engagé à enrichir son offre sur la COG 2018-2022. A la MSA, les rendez-vous ne représentent que 7,8 % des visites⁷⁹ à l'accueil, tandis que dans les CARSAT leur nombre a baissé de 40 % entre 2014 et 2018 à 354 393 (hors entretien individuel de retraite).

⁷⁹ Ensemble des visites en incluant le pré-accueil

2.3.3.3 Les modalités d'accompagnement des usagers en accueil spontané sont volontairement limitées par les opérateurs

[184] Les usagers se présentant spontanément à l'accueil peuvent utiliser les bornes libre-service, ou sont orientés prioritairement vers les espaces libre-service (aussi appelé multi-services) afin d'y effectuer « en autonomie » leurs démarches dématérialisées sur les équipements mis à leur disposition.

[185] L'autonomie, terme employé par les opérateurs, désigne le fait que c'est désormais à l'utilisateur de prendre en main le traitement de sa demande au moyen des équipements de l'espace libre-service. Il peut être accompagné par un agent d'accueil, généralement identifiable par une tenue spécifique et intervenant debout parmi les usagers.

[186] Les opérateurs ont accompagné la création des espaces libre-service en les dotant, pour la grande majorité, de moyens humains et techniques satisfaisants. Les équipes d'accueil sont constituées de conseillers de la branche et de volontaires en service civique chez Pôle emploi – qui a recruté 3 200 volontaires - et dans les CAF. Les moyens humains mis en œuvre – non documentés au niveau national – n'ont pas fait l'objet d'observation pendant le déroulement de la mission et sont apparus en nombre suffisant sur les sites visités (en général une personne pour suivre deux à trois postes/bornes).

[187] Si les moyens investis ont été à la hauteur des enjeux et de la fréquentation, les modalités d'accueil prévoient un accompagnement rigoureusement limité. L'intervention d'un conseil n'est déclenchée qu'au besoin, à son appréciation des difficultés rencontrés par l'utilisateur, et se limite à une prise en charge de premier niveau - même si dans la pratique cette consigne n'est pas toujours respectée par les conseillers face à des usagers en difficulté. Cette démarche s'inscrit dans la volonté précitée d'autonomisation promue par les opérateurs, qui doit laisser l'utilisateur actif dans sa démarche en prenant attention de 'faire avec' et de 'ne pas faire à la place de'.

[188] L'accompagnement est même parfois minimaliste lorsque l'on considère les préconisations données par un opérateur national à son réseau :

- Le facilitateur numérique dans les espaces libre-service doit être non visible pour l'assuré, « positionné en retrait de la zone d'autonomie, mais en veille permanente » ;
- Le conseiller doit « différer les travaux d'instruction et éviter les résolutions en direct ».

[189] Ces pratiques des opérateurs alimentent un déport non organisé des usagers vers des réseaux de proximité (CCAS, espaces numériques, MSAP, PIMM'S). Le déport de fréquentation est un phénomène alimenté par les transformations des réseaux des opérateurs, mais peu canalisé par eux. Seuls 15 % des CCAS déclarent un partenariat, et malgré un grand nombre de conventions conclues avec les MSAP, les coopérations sont peu opérantes et pas suivies par les opérateurs qui ne peuvent rendre compte des conditions d'accueil et des services qui y sont rendus (cf. *infra* 2.4.2).

[190] Le phénomène de déport témoigne d'un besoin d'accueil spontané, sans limitation de temps, qui ne trouve plus satisfaction dans le réseau des caisses. Ce besoin de considération et d'accompagnement doit être entendu sous peine pour les opérateurs de se déconnecter d'une partie de leurs usagers les moins autonomes.

[191] La politique d'accueil physique présente donc le risque de constituer, pour un nombre important d'utilisateurs contraints de se déplacer en accueil physique, une solution moins qualitative et

accessible que celles proposées aux usagers numériques, et qui pourrait même peut-être un jour devenir un service marchand comme c'est le cas avec les demandes de carte grise.

[192] La prise en charge d'une demande de « bout en bout » n'est plus assurée que sur rendez-vous qui ne sont accordés par les caisses que sur justification d'un motif légitime, généralement la complexité ou l'urgence. Les politiques d'accessibilité diffèrent fortement selon les opérateurs.

[193] Dans les réseaux CAF ou CPAM, les rendez-vous ont progressé et permettent la prise en charge d'un nombre important d'usagers (respectivement 9,0 millions et 1,4 millions), témoignant de la bonne accessibilité des accueils. La CNAM a même inscrit dans la COG 2018-2022 l'élargissement des critères de rendez-vous.

[194] La fréquentation des accueils dans les MSA et la branche vieillesse est en baisse et ne concerne qu'une proportion marginale des usagers : 354 393 à la CNAV – chiffre surévalué car il prend en compte les visites de l'espace libre-service, 7,9 % des visites des accueils de MSA. Ce constat est préoccupant quand on sait que la complexité ressentie concerne une majorité d'usagers (cf. *supra* 66 %), et renvoie probablement sur l'opérateur la responsabilité d'une interprétation trop restrictive des critères de complexité fixés pour les rendez-vous.

[195] Les opérateurs doivent donc veiller régulièrement à ce que les motifs de rendez-vous dans les agences correspondent mieux à la complexité ressentie par les utilisateurs et aux besoins exprimés par eux et non pas seulement celle qu'ils estiment.

2.4 Axe 3 : Si la plupart des opérateurs ont développé des grilles d'analyse pour repérer les publics en difficulté numérique, ce repérage ne conduit que ponctuellement à leur proposer un parcours d'accompagnement et de formation

2.4.1 Des grilles de repérage des fragilités numériques permettent de sensibiliser les agents d'accueil mais sans déboucher sur un accompagnement renforcé pour l'utilisateur

[196] La prise de conscience par les organismes sociaux des difficultés numériques s'est intensifiée parallèlement à l'élaboration de la Stratégie pour un numérique inclusif en 2017. Certains organismes avaient déjà mis en place des initiatives, notamment via une sensibilisation des agents⁸⁰ ou la mise en place d'outils de diagnostic. La création en octobre 2018 à l'initiative des opérateurs eux-mêmes d'un Comité des opérateurs publics pour l'inclusion numérique (COPIN) regroupant Pôle emploi, la CNAF, la CNAM, la CNAV et la CMSA doit leur permettre d'agir conjointement dans l'élaboration de stratégie ou d'actions communes. A ce stade toutefois, ce Comité est davantage un lieu d'échange sur les expérimentations menées, notamment dans le déploiement du Pass numérique.

[197] **Le premier axe de travail pour une majorité des opérateurs a consisté à mettre en place des outils de détection des fragilités numériques.**

[198] Les collaborations avec We take Care, issu d'Emmaüs connect, ont favorisé l'émergence de ces démarches de diagnostic. Le questionnaire Emmaüs connect/ We take care « les Bons Clic » est à utiliser à l'accueil ou en rendez-vous. Il est composé de trois questions simples. We take care préconise ensuite de réaliser un diagnostic approfondi (mises en situation et évaluation par niveau)

⁸⁰ Démarche personae de la CNAF avec la DITP en 2016 ; les personae sont des archétypes, incarnant un profil d'utilisateur d'un service ou d'un produit, en insistant sur ses buts, ses attentes et ses freins potentiels et présenté dans un format destiné à susciter l'empathie

avant de proposer une formation adaptée. Le niveau de l'apprenant (débutant – intermédiaire ou avancé) conduit à moduler la durée de la formation (cf. annexe 8).

[199] Plusieurs organismes sociaux (Pôle emploi, CNAM et CNAF) ont adapté cette méthode et utilisent des grilles de repérage à l'accueil ou en rendez-vous. La CNAV et la MSA n'utilisent pas de grille de repérage.

[200] A l'accueil, dans le flux des personnes accueillies, ces tests peuvent être proposés par les jeunes engagés en service civique.

Grilles de repérage des difficultés numérique

	Grille de repérage des difficultés utilisée			Nombre de questions	Questions portant sur							Finit par une offre d'atelier (immédiate ou à formaliser en étant recontacté)
	A l'accueil physique	Dans la téléprocédure	Lors d'entretiens		Disponibilité d'un équipement/accès	Compétences instrumentales de base (clavier, souris..)	Utilisation des mails	Navigation internet	Démarches administratives en ligne	Freins liés à l'écrit (illettrisme, allophone)	Besoin de réassurance	
Les Bons Clics	X		X	3	X		X	X	X			Non
CNAM (CPAM de Lille, les Bons Clics adapté)	X		X	3	X		X	X	X			Oui
CNAF :												
<i>Outil national (Les Bons clics adapté)</i>	X			4		X	X	X	X			Non
<i>CAF du Gard</i>	X			10		X	X	X		X	X	Oui
<i>CAF de Seine St Denis</i>			X	15 (6 rubriques)	X	X	X	X	X			Oui
Pôle emploi :												
<i>Inscription</i>		X		6		X	X	X	X			Non
<i>Pack de démarrage (projet)</i>			X	16	X			X	X			Oui (objectif = parcours personnalisé)

Source : Emmaüs connect, opérateurs, Agence du numérique

[201] Ces grilles de repérage sont comparables et appellent plusieurs remarques :

- Ces grilles n'abordent pas en général les freins non liés aux compétences numériques notamment l'illettrisme⁸¹ ou la non-maîtrise de la langue française. La non accessibilité pour les personnes en situation de handicap n'est pas non plus abordée ;
- Hormis la grille en ligne de Pôle emploi, ces outils ne sont déployés que dans quelques caisses et plusieurs grilles peuvent coexister dans un même réseau ; outre les grilles élaborées par deux caisses locales, la CNAF a ainsi diffusé dans son réseau l'outil Les Bons Clics qui est désormais l'outil national ;
- La grille de Pôle emploi est intégrée au processus d'inscription et donc systématique ; toutefois elle intervient au stade n°3 (« Ma recherche d'emploi ») donc pour des demandeurs ayant déjà été en mesure de saisir une adresse internet.

[202] La mission a pu constater que ces grilles ne sont pas utilisées systématiquement, même dans les accueils des organismes expérimentateurs, et ce, selon les interlocuteurs rencontrés, pour plusieurs raisons :

- La priorité principale étant de fluidifier l'accueil, le test qui dure de 1 à 10 minutes selon les grilles utilisées ne doit pas ralentir le flux ;
- Les publics des caisses sont en partie des personnes qui viennent régulièrement et la répétition du test devient donc assez rapidement sans objet ;
- Sauf exception, le repérage de difficultés numériques ne débouche pas sur un accompagnement renforcé et rarement sur une offre de formation.

[203] En effet, l'accueil des organismes est standardisé selon des instructions des caisses nationales. Il tend à s'uniformiser selon une configuration en trois zones, bornes en libre accès, espaces libre services et espaces d'entretiens sur rendez-vous (cf. *infra* 2.3.3.3).

[204] Dès lors, la détection dans la file d'une personne en difficulté numérique n'aboutit souvent au mieux qu'à un signalement de la personne auprès des accompagnants de l'espace libre-service. Ceux-ci la prendront en charge de façon renforcée si le nombre d'accompagnant présent et le ratio personnes autonomes ou avancées/ débutants le leur permet. En CAF par exemple, seuls les personnes diagnostiquées « grands débutants » - les personnes ne sachant pas utiliser un clavier et une souris - sont suivis en mode pas-à-pas par le conseiller.

[205] La mission a cependant pu constater que la CAF du Nord a mis en place une « double file » pour l'espace libre-service avec des moyens adéquats (accompagnement personnalisé en 1 pour 1 pour les débutants numériques pour un accompagnement de 2 personnes par agent pour les avancés).

[206] **Le deuxième axe de travail, qui consiste à moduler ou à renforcer l'accompagnement en lien avec le déploiement des télé services, s'est donc principalement traduit par une reconfiguration des modalités d'accueil**, tant au niveau de l'agencement des espaces que des personnels en charge.

[207] Les agences de Pôle emploi et des CAF ont ainsi développé le recours à des jeunes en service civique pour accompagner les usagers sur leurs espaces libre-service (cf. annexe 7). Cette pratique

⁸¹ La CNAF a produit des outils (kit avec 11 indices, liste visuelle des pièces jointes) pour repérer l'illettrisme mais leur appropriation par les agents n'a pas été mesurée

ne s'est pas développée dans les CPAM ou les CARSAT. Ces jeunes sont encadrés par des personnels des organismes : pour Pôle emploi, il s'agit de conseillers qui interviennent par roulement et qui ont donc une bonne connaissance des procédures⁸². Dans les CAF, le métier de conseillers de service à l'utilisateur (CSU) a été créé. Le principe de fonctionnement est que le CSU a accès aux mêmes informations que l'utilisateur, les dossiers complexes nécessitent donc de prendre un rendez-vous⁸³.

[208] Ces nouvelles modalités d'accompagnement ont un effet positif sur les délais d'attente (réduction des files). Toutefois, eu égard aux effets de ces nouvelles organisations sur les partenaires accueillant ces publics (cf. ci-après), leur effet en termes de satisfaction client mériterait d'être mieux mesurés.

[209] **Le troisième axe de travail a consisté, en lien notamment avec le déploiement du Pass numérique, à expérimenter une offre de formation** selon deux modalités : en interne ou en externe.

[210] Contrairement à ce qui pourrait être supposé, on ne note pas de distinction claire des organismes entre des formations directement opérationnelles sur leurs outils qui seraient dispensées en interne et des formations plus généralistes qui seraient externalisées.

[211] De façon générale, hormis Pôle emploi pour lequel cela s'inscrit dans le parcours client, les caisses n'ont pas mis en place et organisé au niveau national le déploiement d'une offre de formation opérationnelle des publics à leurs outils (caf.fr, ameli.fr...). Plusieurs facteurs sont mis en avant :

- un taux d'adhésion important aux télé services lors de leur déploiement, même sans effort de communication⁸⁴ qui laisse à penser que l'accompagnement ponctuel peut suffire pour s'approprier des outils vus comme intuitifs ;
- une difficulté à capter les publics pour leur proposer une formation⁸⁵, ceux-ci répondant peu aux sollicitations des caisses ;
- une appétence faible des usagers pour ces formations liée soit à la notion même de formation, soit au lieu de dispensation⁸⁶, soit à des freins périphériques (faible maîtrise de la langue, contraintes de mobilité ou de garde d'enfants...).

[212] Parallèlement, les structures de médiation numérique ou sociale ont mis en place des ateliers de formation aux démarches administratives afin de répondre aux demandes des usagers (cf. ci-après).

2.4.2 Les structures partenaires vers lesquelles se tournent les usagers en quête d'accompagnement doivent être davantage soutenues

[213] Face à ces nouvelles modalités d'accueil et au développement du canal numérique, certains usagers privilégient aux accueils des organismes sociaux les guichets de 1^{er} accueil, qui leur offrent

⁸² Cette modalité de fonctionnement va de pair avec le choix de faire traiter en agence par des personnels spécialisés les appels portant sur l'indemnisation

⁸³ Certaines caisses prévoient des plages de disponibilité immédiate pour permettre à des gestionnaires de prendre des bénéficiaires en RDV en cas d'urgence ; mais cela n'est pas systématique et dépend de la charge de travail des gestionnaires de back office

⁸⁴ Exemple de la demande en ligne RSA

⁸⁵ Exemple ci-dessous de l'aller vers

⁸⁶ Les expérimentations menées par deux CAF semblent montrer un taux d'adhésion supérieur lorsque le lieu est « neutre » (médiathèque)

un accompagnement moins spécialisé mais accessible sans rendez-vous et sans obligation de passer par le numérique. Ces organismes d'accompagnement et de médiation sociale constatent un flux croissant de personnes en demande d'accompagnement numérique (cf. *supra* 2.3.3).

[214] Une étude de juin 2019 de l'Union nationale des CCAS (UNCCAS)⁸⁷, met en évidence un impact de la dématérialisation et de la fermeture conjointe de guichets des organismes sociaux, qui conduit à un surcroît d'activité :

- 89 % des CCAS/CIAS se disent impactés par la fermeture des guichets ou la dématérialisation des services publics ;
- 2/3 des répondants déclarent une augmentation des sollicitations de la part des personnes sans équipement informatique, ayant des difficultés d'usage du numérique et des personnes âgées.

[215] Dans les PIMMS le nombre de demandes a augmenté de 47 % en 3 ans à 653 905 demandes pour un réseau constant d'environ 70 points d'accueil. Les thématiques « Social », « Emploi, formation » et « Santé » représentent une part importante des motifs, avec 48 %. Cette part est en augmentation forte, de 25 points en 3 ans, alors que les PIMMS ne bénéficient pas sauf exception de financement dédiés des organismes du champ social. Le rattachement plus précis des sollicitations à un opérateur donné n'est pas suivi au niveau national, mais les données collectées sur un échantillon de PIMMS identifient la CAF, Pôle emploi et les CARSAT comme les principaux contributeurs, devant les cartes grises et les impôts.

[216] Enfin, les MSAP ont accueilli 375 000 visiteurs uniques en 2018 et assuré 2,3 millions d'actes. Le système d'information des MSAP, dont la gestion est assurée par la Banque des territoires, est jugé insuffisamment fiable et n'alimente pas les opérateurs en données de gestion. L'outil nécessite un temps de saisie conséquent, qui amène les agents d'accueil à ne le renseigner que partiellement, ou lorsque la fréquentation le permet. Sans données, fiables, le déport et la contribution significative des opérateurs à ce phénomène ont été signalés par la Cour des comptes⁸⁸ qui a relevé le « risque de délestage » dû à la transformation numérique.

[217] L'accueil non planifié d'usagers des opérateurs de la sphère sociale pose des problèmes d'organisation préjudiciables aux structures de proximité, obligées de faire face à des afflux de publics qui ne sont pas leur « cœur de cible » au lieu de mobiliser les équipes sur de l'accompagnement social de cas très précaires.

[218] Cette demande d'accompagnement numérique conduit à un changement de posture notamment pour les travailleurs sociaux qui peut susciter des réticences, une impression de perte de sens de la mission, et ce d'autant que ces personnels n'ont pas été formés. L'adaptation de la formation initiale et continue des travailleurs sociaux aux enjeux du numérique a été préfigurée par le Haut conseil du travail social et la DGCS dans un groupe de travail dédié. Mais les modules sont en phase d'expérimentation au niveau du CNFPT et de quelques IRTS et une généralisation supposera une implication forte de la DGCS, des organismes de formation et des employeurs.

[219] La formation des travailleurs sociaux et plus largement des agents constitue un enjeu majeur. A titre de comparaison, dans le secteur privé, Orange a lancé en 2014 un programme de formation

⁸⁷ « Vivre : 1^{er} accueil et aides facultatives au sein des CCAS »

⁸⁸ Rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 intitulé « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

massif de ses employés, validé par un passeport numérique. En 2016, 80 % des salariés avaient obtenu ce passeport et cette démarche a été reprise par d'autres entreprises.

[220] En outre, les structures d'accompagnement ne bénéficient pas de référent dans les organismes sociaux auxquels d'adresser pour résoudre les cas complexes ; ils se voient ainsi renvoyer vers les plateformes téléphoniques ou une adresse générique de messagerie. Ce constat n'est pas généralisable dans la mesure où dans certains territoires ou avec certains opérateurs, des relations personnalisées peuvent exister. Cette demande croissante a également été ressentie par les structures qui effectuent de la médiation numérique ou de la médiation sociale numérique (EPN, cyberbases, PIMMS) qui ont adapté leur offre de formation. La mission a ainsi pu constater que, outre les ateliers portant sur les déclarations fiscales qui constituent un incontournable saisonnier, le site Ameli était fréquemment présenté en formation par les médiateurs, notamment pour le suivi des remboursements. Les sites caf.fr et pôle emploi.fr peuvent aussi être présentés (exemple du PIMMS de Melun).

[221] L'offre ainsi développée n'est pas reconnue par les organismes sociaux, qui n'allouent pas de financement et ne contribuent que rarement à la formation des médiateurs. La formation des structures d'accompagnement social dépend de l'existence ou non d'une relation partenariale formalisée⁸⁹. Elle est délivrée à la demande et consiste en une formation sociale.

[222] Enfin, les évolutions des modes d'accueil (fermetures temporaires, nouveaux horaires) ainsi que des télé services ne font pas systématiquement l'objet d'une information des partenaires locaux. Par exemple, la mise en place du télé service de demande du RSA n'a pas donné lieu à une coordination étroite avec les conseils départementaux alors que ceux-ci doivent revenir rapidement vers ces nouveaux bénéficiaires pour assurer leur mission de suivi et d'accompagnement.

[223] De façon très concrètes, les acteurs rencontrés par la mission ont exprimé des demandes précises et convergentes vis-à-vis des opérateurs :

- Pour toutes les structures : avoir des versions « bac à sable » des télé services permettant de les tester, tel que la DGFIP le fait pour la déclaration en ligne ; être tenus au courant des modifications intervenant sur les sites et télé services,
- Pour les structures d'accompagnement social, disposer d'un point de contact directement joignable pour les cas urgents.

[224] Cette demande d'un point de contact a été intégrée dans le cahier des charges des maisons France Service puisque les services qui n'assureraient pas de permanences ou de rendez-vous doivent « désigner un référent local « back office facilement joignable » ». Cependant, les opérateurs sont réticents à prévoir une telle assistance car elle est coûteuse et opérationnellement difficile à mettre en œuvre. Certains, comme Pôle emploi, privilégient par ailleurs les politiques de gestion directe des relations avec leurs usagers. Une réponse pourrait aussi être apportée via un outil tel qu'Administration +, plateforme de saisine sur les cas complexes⁹⁰. En effet, la mise en place de cet outil a été accompagnée d'une réflexion partagée sur la typologie des cas complexes rencontrés par les usagers qui nécessitent un circuit de traitement particulier. Cet outil à distance doit permettre une réponse rapide pour les accompagnants de proximité ne reposant pas sur un seul interlocuteur au niveau des opérateurs et il ne génère pas un flux téléphonique supplémentaire.

⁸⁹ Par exemple la Cnaf propose une formation de 5 jours aux agents des MSAP et de 2 jours aux partenaires points relais

⁹⁰ Plateforme conçue par une start up d'Etat en lien avec la DINSIC et mise en test dans plusieurs villes (Argentueuil, Cahors...) dans le cadre du programme DITP Service public +

2.4.3 Si la formation des citoyens au numérique représente un enjeu qui dépasse le secteur social, celui-ci doit y contribuer

[225] L'acquisition de compétences « instrumentales » de base constitue un prérequis pour accéder aux démarches en ligne (cf. annexe 1). Mais l'offre de formation dans ce domaine est peu structurée : sur le territoire, des ateliers de formation au numérique peuvent être portés par des structures aussi diverses que des médiathèques, des espaces publics numériques, des PIMMS ou des centres sociaux (cf. annexe 8).

[226] Cette offre est mal connue des organismes sociaux, au niveau national comme local, à l'exception peut-être des agences de Pôle emploi⁹¹. En effet, l'offre de médiation numérique sur le territoire est peu structurée, diverse et l'offre de formation déployée n'est pas référencée (cf. annexe 8). Le déploiement de la labellisation Pass numérique vise à répondre à cette problématique (cf. *infra*).

[227] Cette mauvaise connaissance de l'offre vers laquelle aiguiller les publics en difficulté numérique peut se doubler d'une réticence à prendre en charge des formations trop généralistes.

[228] Certains organismes sociaux estiment qu'il ressort de leur responsabilité d'assurer la montée en compétence numérique générale de leurs publics. Ils s'engagent dans des financements de parcours de formation, internalisés ou externalisés mais, hormis les offres internalisées Pôle emploi et MSA, ces initiatives restent expérimentales et non généralisées.

Graphique 2 : Offre de formation numérique déployées par les opérateurs sociaux

	Existence d'une grille de repérage des difficultés numériques	Offre d'accompagnement internalisée	Offre d'accompagnement externalisée	Partenaires de cette offre
CNAM	Pas de façon générale (4 CPAM utilisant des grilles différentes)	4 CPAM organisent des ateliers (2h environ) sur le compte Ameli	Une expérimentation de parcours de 6 séances à Lille et Douai, étendue dans le bas Rhin en 2020	Emmaüs Connect
CNAF	Oui	Ateliers sur caf.fr dans 12 caisses (pérenne dans les 2 CAF pilotes)	Expérimentations avec 2 CAF pilotes (Nord et Isère), ateliers d'1/2 journée	Opérateurs APTIC (500 chéquiers au total), médiathèque (Lille) et association labellisée
Pôle emploi	Oui	Ateliers de formation ; parcours « Développer la pratique du numérique avec Pôle emploi » prévu en 2020	Expérimentations sur 8 sites	Opérateurs Aptic (6 région ou départements) ; Emmaüs connect (parcours, Lille et Strasbourg)
CNAV	Non	Non	Pour les retraités, par le biais des conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie	Non communiqué
MSA	Non	Parcours "Coup de pouce connexion" de 12 séances de 3h animé par des travailleurs sociaux ; dans 18 MSA sur 35 en 2018	Non	Non

Source : Mission

⁹¹ Au niveau local, la mission a pu constater que les conseillers des agences orientent ainsi les demandeurs d'emploi vers des formations gratuites (notamment bureautique) pour des questions de délai et de proximité

[229] Pôle emploi, en raison de sa mission d'accompagnement au retour à l'emploi, a développé une offre d'ateliers collectifs⁹². L'organisme souhaite renforcer cette offre via un parcours modulable « Développer la pratique du numérique avec Pôle emploi », dont la généralisation est prévue pour le 1er trimestre 2020. Ces ateliers vont au-delà d'une formation aux seuls télé services mais ils restent centrés sur un objectif de retour à l'emploi. Les formations généralistes sur l'acquisition des compétences numériques ne font pas partie de l'offre de formation professionnelle financée par les régions, seule la certification peut y être intégrée.

[230] De même, la MSA a choisi de faire dispenser en interne par ses travailleurs sociaux, qui ont été formés par Emmaüs connect, des formations généralistes, sous forme d'un parcours permettant l'acquisition de compétences numériques larges. Ce choix peut être lié aux spécificités du public reçu ainsi qu'à l'offre réduite de médiation numérique dans certains territoires ruraux. Cette internalisation peut toutefois limiter le développement de l'offre à raison des moyens humains disponibles, les travailleurs sociaux effectuant par ailleurs des missions d'accompagnement.

[231] Enfin, la CNAV contribue à la formation des seniors au numérique mais au titre de l'action sociale. Ces actions, externalisés auprès d'opérateurs de médiation numérique, s'adressent donc aux publics déjà retraités, et non à ceux qui voudraient effectuer une demande. Elles poursuivent un objectif de prévention du vieillissement et de l'isolement des seniors. Elles peuvent être cofinancées dans le cadre des conférences départementales des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie (par exemples parcours d'ateliers destinés aux seniors de 10h en Drôme Ardèche).

[232] La CNAF a fait le choix de se concentrer dans son programme d'inclusion numérique sur l'accompagnement en interne à la réalisation des démarches Caf et d'orienter vers des partenaires de la médiation numérique les publics ayant besoin de se former aux compétences numériques de base, en expérimentant pour se faire le dispositif des pass numériques. La branche Famille indique qu'elle « n'est pas le « *service public de l'inclusion numérique* », mais qu'elle est un acteur clé de l'inclusion numérique au regard des publics qu'elle touche.

[233] Le critère financier ne constitue pas le critère majeur dans le choix d'internaliser ou d'externaliser les formations⁹³. Ce choix s'explique avant tout par : la nécessité d'une offre adaptée pour des publics particuliers, l'existence ou non de structures sur les territoires vers lesquelles externaliser ces formations⁹⁴, la connaissance que les organismes ont de cette offre de médiation numérique.

[234] En cas d'externalisation, différentes modalités sont possibles : de l'orientation vers un partenaire défini, assortie d'un soutien financier (exemple Emmaüs Connect et Pôle emploi) ou non (exemple CAF et médiathèque dans le Nord) à la délivrance de Pass numériques utilisables auprès de prestataires labellisés. Le partenariat avec soutien financier permet un suivi des orientations, avec un taux de non réalisation faible, et une évaluation de la qualité. La délivrance de Pass favorise la liberté de choix des bénéficiaires ; elle suppose un bon maillage territorial pour que le taux d'utilisation des chèques soit satisfaisant.

⁹² Thèmes couverts par les modules : utiliser un équipement informatique, créer ou modifier un document informatique, utiliser Internet et ses services, communiquer sur Internet, connaître les conditions d'utilisation d'Internet.

⁹³ Une évaluation faite par la mission sur plusieurs exemples de formation (MSA, E. Connect, bibliothèque... met en évidence une fourchette de 6€ à 12€ de l'heure environ. Toutefois, le coût de 6€, calculé sur la base d'un coût par ETP correspondant à un agent de catégorie A de la fonction publique n'intègre pas les coûts de structure et de formation des agents et est donc sous-estimé.

⁹⁴ Pour le public des agriculteurs par exemple, ils constituent à la fois un public ayant des besoins et des contraintes spécifiques et habitant dans des territoires ruraux où l'offre de médiation numérique peut être inexistante en proximité

Le Pass numérique ou chèque Aptic

Le déploiement à l'échelle nationale du dispositif de pass numérique fait partie de la Stratégie nationale d'inclusion numérique. Ce dispositif donne aux personnes vulnérables le droit d'accéder - dans des lieux préalablement qualifiés - à des services d'accompagnement numérique avec une prise en charge totale ou partielle par un tiers-payeur. L'opérateur Aptic a référencé 129 services. Pour être labellisés, les structures de médiation numérique doivent saisir un questionnaire en ligne et renseigner leur offre de service sur la base d'un référentiel national décrivant la nomenclature des services numériques. Elles contribuent ainsi à la mise en évidence d'une cartographie de l'offre de formation et de médiation numérique.

Un appel à projet a été lancé en mars 2019 pour les porteurs souhaitant acquérir des chèques Aptic avec un cofinancement de l'Etat. Cette part de financement de l'Etat varie selon un système de primes⁹⁵ de 20 % à 65 % du budget global dans la limite de 1,2 M€ par projet (6M€ au total, cofinancement collectivités de 4M€). 48 collectivités ont été retenues⁹⁶. Parallèlement, la CNAF a acquis 500 chéquiers, soit 2500 chèques, en expérimentation dans les CAF du Nord et de l'Isère ; en septembre 2019, 16 % des chèques avaient été distribués et 56 % des chèques distribués avaient été utilisés. Une expérimentation en 2017 avec la DGFIP sur la dématérialisation des déclarations de revenus avait conduit à distribuer 36 % des 300 chéquiers prévus, avec un taux d'utilisation des chéquiers distribués de 26,5 %.

Chaque chéquier ayant une valeur de 50€, cet appel à projet pourrait financer la formation de 200 000 citoyens. Chaque chèque permet de payer « totalement ou partiellement » un service de médiation numérique. Il permet une traçabilité de l'utilisation.

Toutefois, outre le taux d'utilisation variable, le dispositif a connu des difficultés de déploiement liés à plusieurs facteurs. Tout d'abord un manque d'opérateurs labellisés sur certains territoires. En octobre 2019, 280 opérateurs étaient recensés. Or, par exemple, une vingtaine d'opérateurs de formation au numérique étaient recensés dans les Hauts-de-France alors que la cartographie élaborée par la DRJSCS-SIILAB en compte 397 ; en Bretagne, 5 offreurs sont labellisés alors que la région finance 79 EPN. Un travail de persuasion reste à faire, notamment pour certains des lieux qui offraient déjà gratuitement des ateliers, Au niveau des collectivités également, selon une étude de novembre 2019, 58 % des élus et agents ne connaissent pas le Plan numérique inclusif. Ensuite des difficultés juridiques ont pu émerger liées aux relations entre les acheteurs et Aptic⁹⁷ ou encore à la nécessité de disposer d'une régie. Enfin, la question du prix pour l'utilisateur et de l'équilibre économique des structures se pose : pour les structures déjà financées par les collectivités, le pass Aptic peut constituer un complément de financement pour développer son offre mais il peut aussi se substituer, au moins partiellement, au financement par subvention. Pour les structures privées, le tarif d'un chéquier (50€) ne permet de couvrir une formation longue (> à 5h), ce qui peut paraître insuffisant pour certains publics éloignés.

[235] Quelle que soit la modalité d'externalisation choisie – recours direct à un partenaire, un prestataire ou intermédiation par le pass numérique, ces opérations ont pour vertus de :

- Faire participer les organismes qui « bénéficient » de la dématérialisation de leurs services à l'appropriation par tous du numérique ;
- Faire émerger ou soutenir une offre de médiation numérique sur les territoires alors que celle-ci était mal connue et peu structurée et potentiellement mettre en lien sur un territoire les acteurs de la sphère sociale et de la médiation numérique.

⁹⁵ Selon des critères portant sur l'atteinte de public cible, la participation à la structuration des réseaux de médiation numérique, les caractéristiques du territoire, la présence d'un Hub numérique, la mobilisation de fonds européens

⁹⁶ 3 conseils régionaux, 17 conseils départementaux, 22 EPCI et métropoles, 6 syndicats mixtes

⁹⁷ Un amendement au projet de loi de finances pour 2020 a été adoptée afin qu'une convention puisse être passée (et non une procédure de marché public) en raison du caractère expérimental

[236] Cette structuration avait déjà pu être entreprise sur certains territoires comme les Hauts-de-France, en lien avec la DRJSCS et la région (cf. annexe 8), elle est encouragée dans le cadre des hubs territoriaux mais ceux-ci ne couvrent pas (encore) toutes les régions.

[237] La cartographie et la qualification de l'offre de médiation numérique sur les territoires constitue donc un enjeu majeur pour le déploiement de parcours d'accompagnement structurés pour les usagers, allant du questionnaire de repérage de difficultés à des propositions de formation pour les usagers souhaitant développer leur autonomie.

[238] La mission constate une difficulté à tirer un bilan qualitatif de ces expérimentations, hormis pour les formations Emmaüs connect. Quelques enseignements peuvent être tirés des expériences recensées en annexe 8 quant aux modalités de formation à privilégier :

- Les apprenants doivent pouvoir être formés sur leurs propres outils (smartphones, tablettes...);
- Les formats doivent être divers pour s'adapter aux besoins et aux freins des personnes : les personnes les plus éloignées pourront favoriser des permanences en accès libre, sans inscription ; les cycles d'ateliers permettent une montée en compétence mais s'adressent à des publics investis et motivés ;
- Diversifier les contenus peut permettre d'attirer davantage d'apprenants ;
- L'appropriation du contenu doit être facilitée par la pratique et assurer un « service après-vente » est nécessaire : c'est l'exemple de la méthode Emmaüs Connect avec des fiches réflexes, l'accès à du matériel à des tarifs préférentiels, la possibilité d'aller dans une permanence connectée ou un espace en ligne pour des exercices.

[239] Ces constats mériteraient d'être confirmés par des retours d'expérience et des mesures de satisfaction et de progression des bénéficiaires.

2.5 Le numérique constitue une opportunité, encore peu développée, de renforcer les actions en faveur d'un meilleur recours aux droits

[240] Sans remettre en cause le principe de la quérabilité des droits, il est possible d'aller au-devant des usagers en évitant une interruption ou une rupture de ses droits (en raison par exemple d'un changement de situation tel que l'atteinte de l'âge légal de retraite) ou dont les caractéristiques connues permettent de supposer qu'ils pourraient bénéficier de certaines prestations. Ces démarches relèvent de la lutte contre le non-recours, dont le volume précis, mal connu, est estimé entre 20 et 70 % selon les prestations : Entre 21 et 34 % pour la CMU-C⁹⁸, 26 % pour la PPA⁹⁹, Entre 21 et 34 % pour la CMUC¹⁰⁰, 36 % pour le RSA¹⁰¹ et entre 57 et 70 % pour l'ACS¹⁰².

[241] Différents dispositifs sont rendus possibles ou plus efficaces grâce au numérique : attribution automatisée de certaines prestations, campagnes d'information et de sensibilisation plus ou moins ciblées, prise de contact avec l'utilisateur fondée non plus seulement sur des signalements individuels

⁹⁸ Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux. G BIEMOURET et JL COSTES. Assemblée Nationale. Octobre 2016.

⁹⁹ DREES citée dans la lettre réseau CNAF du 29 mai 2019

¹⁰⁰ Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux. G BIEMOURET et JL COSTES. Assemblée Nationale. Octobre 2016.

¹⁰¹ Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux. G BIEMOURET et JL COSTES. Assemblée Nationale. Octobre 2016.

¹⁰² Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux. G BIEMOURET et JL COSTES. Assemblée Nationale. Octobre 2016.

mais sur une exploitation systématique des systèmes d'information des opérateurs. Enfin, certains opérateurs ont développé des approches de types datamining permettant de repérer des bénéficiaires potentiels de droits.

2.5.1 L'attribution automatisée de prestations reste limitée

[242] L'attribution automatisée constitue une première forme du « aller vers » en dispensant l'utilisateur de formuler une demande. Cette situation, qui constitue une exception au principe de la quérabilité des prestations, se rencontre en pratique dans un nombre limité de cas qui concernent principalement l'attribution des prestations familiales et des aides au logement.

- Pour les prestations familiales, le bénéfice de ce dispositif est permis grâce à la transmission des données fiscales par la DGFIP. Il est limité aux seuls allocataires déjà connus de la CAF.
- Pour les aides au logement, seule la mise à jour annuelle des aides est réalisée automatiquement sous la réserve que le bailleur ait transmis une quittance de loyer.

[243] Enfin, depuis le 1^{er} avril 2019, le renouvellement du droit à la CMUC est automatique pour les allocataires du RSA.

2.5.2 Des campagnes de messages à destination des usagers sont mises en œuvre par certains opérateurs

[244] De façon assez simple, les opérateurs peuvent établir un contact avec leurs usagers pour adresser des messages plus ou moins ciblés par sms, courriel, message vocal ou courrier. Ces outils peuvent permettre :

- D'informer les usagers sur les évolutions et l'actualité qui les concernent ;
- Promouvoir des services qu'ils n'utilisent pas ;
- Eviter des contacts entrants en répondant à un besoin d'information ou de réassurance sur le devenir d'un dossier.

[245] Dans la branche maladie, ces actions sont structurées et réalisées à grande échelle depuis 2016 (14 millions et 1,2 millions de sms par mois en moyenne). Elles s'appuient depuis 2017 sur un référentiel national de processus (RNP) qui vise à mieux cibler les assurés en fonction des actions entreprises. Celle-ci peuvent viser à prévenir les contacts entrants (A/R des avis de travail, attribution de la CMU-C), à promouvoir des télé services et des bonnes pratiques (mise à jour de la carte vitale, changement de situation...) mais aussi viser à l'amélioration du recours aux droits : incitation des bénéficiaires de l'ACS à utiliser leur chèque, promotion de la CMUC auprès des bénéficiaires éligibles et des assurés en ALD...

[246] Dans la branche famille, cette forme de communication est utilisée pour promouvoir l'usage des télé services et prévenir les contacts en informant par exemple sur l'automatisme de l'ouverture du droit à l'allocation de rentrée scolaire. Le recours à cette forme de communication varie toutefois d'une caisse à l'autre.

[247] Dans la branche retraite, le développement des contacts est plus récent. Comme à la CNAM ou la CNAF, des bibliothèques de messages sont mis à disposition des caisses locales pour faciliter les envois.

[248] Dans tous les cas, l'efficacité de la démarche est conditionnée par la qualité des fichiers de contacts qui est apparue médiocre dans les CPAM auditées par la Cour des comptes (connaissance de 35 à 48 % des adresses mails et numéros de téléphone portable des assurés) mais meilleure dans les CAF (connaissance comprise entre 81 et 88 %).

2.5.3 Le repérage des bénéficiaires potentiels, expérimental, gagnerait à être étendu

[249] Ces démarches peuvent être réalisées à l'occasion d'entretiens programmés, du type des RDV des droits mis en place par les CAF ou la MSA, ou à la suite d'une rencontre avec un travailleur social.

[250] Le numérique permet de dépasser cette approche au fil de l'eau en réalisant un repérage plus systématique des personnes concernées par l'exploitation plus ou moins sophistiquée des bases de données :

- En termes de cible, le repérage peut être réalisé sur les bases de données de l'opérateur, il s'applique alors à ses assurés ou allocataires déjà connus qui ne bénéficieraient pas de la totalité des prestations auxquels ils pourraient prétendre. Il peut aussi s'appliquer en croisant les données de plusieurs opérateurs, permettant de repérer des usagers qui ne bénéficieraient éventuellement d'aucune prestation chez l'un des opérateurs (par exemple le croisement des bénéficiaires du RSA non bénéficiaire de la CMUC) ;
- En termes de méthode, on peut distinguer d'une part des approches déterministes par lesquelles sont ciblés de façon certaine des bénéficiaires potentiels (par exemple des bénéficiaires du RSA qui ne bénéficient pas de la CMUC), d'autre part des approches probabilistes qui visent à repérer des personnes ayant une probabilité plus ou moins forte compte tenu de leur profil de pouvoir bénéficier d'un droit (par exemple, le RSA ou la PPA).

[251] Toutefois, en dehors d'opérations simples de repérage ou de priorisation des usagers, essentiellement dans le cadre de démarches du type des RDV des droits, l'utilisation des outils numériques au service de la lutte contre le non-recours reste à ce jour essentiellement expérimentale ou localisée. Les résultats obtenus dans ce cadre sont en revanche suffisamment significatifs pour que les opérateurs soient encouragés à étendre et renforcer leurs actions, en leur sein d'abord pour repérer le non-recours partiel mais aussi au-delà de leurs allocataires et assurés pour aller vers les citoyens en situation de non recours total.

2.5.3.1 Les approches déterministes visent à étendre le recours aux droits et à limiter les ruptures

- Au sein d'un même opérateur

[252] Les RDV des droits mis en par les caisses de la MSA ou des CAF constituent une première méthode simple de repérage du non recours (partiel puisque s'adressant par définition à des usagers déjà bénéficiaires d'au moins une prestation).

[253] La détection des droits au sein du réseau des CAF de la MSA repose sur un socle comparable d'actions qui regroupe notamment:

- La détection des droits dans la relation individuelle avec l'utilisateur à l'occasion d'un RDV des droits¹⁰³ ;
- La détection des droits à l'occasion d'un événement de vie ou d'un parcours spécifique pouvant placer l'allocataire dans une situation de vulnérabilité (décès d'un membre de la famille, séparation, difficultés de logement...). Ces allocataires sont repérés par une requête mensuelle sur la base de données de service de l'action sociale. Les données de la CAF du Gard montrent la prédominance des événements de séparation (à l'origine de 50 % des RDV des droits), de naissance (11 %) et d'impayés de loyer (11 %).

[254] L'action des CPAM contre le non-recours s'inscrit dans le cadre d'une démarche nationale structurée dite Plan Local d'Accompagnement du Non-recours, des incompréhensions et des ruptures (PLANIR). Elle inclut la lutte contre :

- Le non-recours aux droits, aux soins, aux services ou aux offres de prévention ;
- Les incompréhensions relatives aux informations diffusées par l'Assurance Maladie ;
- Les ruptures consécutives à des procédures, des pratiques professionnelles ou des décisions administratives défavorables.

[255] S'agissant de l'accès aux droits, ces actions passent par la détection des bénéficiaires potentiels de la CMU-C ou de l'ACS soit parmi les assurés sociaux connus des caisses par les agents des caisses à l'occasion du traitement d'un dossier qui ont bénéficié en amont d'actions de sensibilisation/formation, soit en explorant les données en ciblant par exemple les bénéficiaires du RSA ou de l'ASPA ou sur les usagers n'ayant pas renouvelé leurs droits.

[256] Au sein de Pôle emploi, l'objectif est d'éviter des ruptures de droits par non-renouvellement des droits (allocation de recherche d'emploi - ARE- ou allocation de solidarité spécifique - ASS) ou par la non gestion du passage d'un droit à un autre (ARE vers ASS ou ASS vers RSA). L'allocataire voit ainsi son attention attirée avant l'échéance de ses droits sur les démarches à entreprendre.

- La coopération entre opérateurs

[257] Pôle emploi et la CNAF ont mené en 2017 une expérience de repérage dite de RDV des droits élargis ciblée sur les demandeurs d'emploi en fin de droits ou ne pouvant y prétendre. Les bases de bénéficiaires potentiels ont été extraites au plan national par Pôle emploi avec un objectif de réalisation de 6000 RDV. A l'échelle de la CAF du Nord que la mission a rencontrée, 285 RDV étaient attendus pour 309 RDV réalisés. Ceux ont débouché (au 1^{er} janvier 2018) sur 14 ouvertures de droits et 20 ouvertures potentielles non encore réalisées. Cette expérience a été soumise à une évaluation par le CREDOC. Elle ne semble pas avoir donné lieu à une décision de généralisation.

[258] La CPAM Rouen-Elbeuf-Dieppe exploite les fichiers des bénéficiaires du RSA transmis par la CAF pour identifier les bénéficiaires potentiels de la CMUC. Elle a, sur cette base, mis en place un dispositif automatique d'attribution de la CMUC pour une durée de 12 mois. Cette démarche commune avec la Haute-Normandie a été remontée à la CNAM en vue de son intégration dans le cadre de PAMIR. Cette procédure dépasse toutefois le cadre légal actuel qui pose le principe de la quérabilité de la CMUC, seul son renouvellement étant rendu automatique depuis la LFSS 2019.

¹⁰³ Il s'appuie sur une grille d'entretien qui permet de passer en revue les situations susceptibles de justifier de l'ouverture de droits : identification, situation familiale, situation professionnelle, logement, cadre de vie et santé.

2.5.3.2 Les approches probabilistes telles que le data mining peuvent permettre de détecter des bénéficiaires potentiels

[259] L'utilisation des technologies du big data au sein des organismes de protection sociale a d'abord visé la lutte contre la fraude. La CAF apparaît comme précurseur avec un premier déploiement de ces outils à partir de 2012, suivi en 2014 par l'ACOSS et Pôle emploi. Ces technologies, notamment celle de la fouille de données ou de datamining permettent en effet un meilleur ciblage des contrôles. Leur utilisation dans le champ du non-recours est plus récente, la première étude de faisabilité ayant été réalisée en 2017 par la CAF de la Gironde.

[260] Un premier modèle de détection du non-recours à la prime d'activité est opérationnel depuis le début de l'année 2019. Ce modèle a été mis à disposition des CAF sous la forme d'une requête à mettre en œuvre sur leur système d'information. La requête permet d'identifier des bénéficiaires potentiels de la PPA en les caractérisant par un score de probabilité, donnant ensuite la possibilité aux CAF de prioriser leurs démarches de contact.

La démarche de datamining de la CNAF

Une première expérimentation a été réalisée par la CAF de Gironde sous la forme d'une étude de faisabilité en 2017. Ce travail a notamment montré qu'entre 10,2 et 14,2 % des allocataires de cette CAF ne bénéficiaient pas de toutes les prestations auxquelles ils pouvaient prétendre.

Une expérimentation nationale a ensuite été réalisée en 2018 sur un échantillon de 17.000 allocataires dans le but de construire un modèle prédictif du non-recours. Un premier temps a visé à constituer la table d'apprentissage à partir de données d'enquête collectées par 10 CAF. Cette phase a permis de confirmer l'ampleur du non-recours parmi les allocataires (compris entre 7,5 et 8,2 %) et l'intérêt de la démarche : sur 100 non-recours identifiés, 40 % se sont vus ouvrir un droit, 22 % n'ont pas vu leur droit confirmé par étude du dossier et 38 % ont renoncé à solliciter le ou les droits potentiels identifiés.

A partir de ces données, la CAF (CNAF) a construit trois modèles prédictifs (PPA, RSA et APL, ASF).

Le modèle construit pour la PPA a été expérimenté en mars 2019, avec 11 CAF volontaires qui ont pu ensuite tester les différentes modalités de contact (sms, sms+mail, mail seul et téléphone). Seuls les 3 % des allocataires ayant les scores les plus élevés ont été contactés (soit un total de 12.160 allocataires). Au total, 8,4 % des allocataires contactés et ayant déposé une demande dans les 15 jours se sont vus ouvrir un droit pour un montant moyen de 214€. Si le mode de contact par téléphone s'est révélé le plus efficace (20,6 % des personnes contactées se sont vu ouvrir un droit contre 10 % pour le sms seul), le contact via le sms s'est révélé plus efficient (6' et 32" par sms par ouverture de droits, contre 61' par téléphone).

[261] La CNAV a expérimenté une approche statistique visant à repérer le non recours potentiel à l'ASPA en opérant des tris successifs au sein de son fichier de 14 M de retraités. En limitant la population étudiée au seuls assurés mono-pensionnés du régime général vivant seuls et titulaires d'un droit propre résidant en France et non assujettis à la CSG (pour pré-cibler les populations fragiles), une sous-population de 1,7M de personnes a été constituée au sein duquel 195.120 assurés bénéficiaient déjà de l'ASPA. Les tris suivants ont alors visé à repérer parmi les non bénéficiaires, les personnes susceptibles d'être éligibles, conduisant à une liste de près de 51.000 personnes. Ces listes ont été communiquées aux CARSAT volontaires, chaque dossier étant associé à une probabilité d'éligibilité calculée par le modèle, afin de permettre aux caisses de prioriser leurs contacts, réalisés par téléphone. Au niveau des CARSAT expérimentatrices, deux phases ont été distinguées, la première allant jusqu'à la fin du premier entretien téléphonique (phase achevée pour les caisses participant depuis le début), la seconde phase, toujours en cours, allant de l'entretien jusqu'à l'attribution ou non du droit. En l'état actuel de l'expérimentation les résultats sont modeste, en

raison du faible nombre d'assurés contactés par les cinq CARSAT participantes (237 assurés contactés, dont 49 % ayant souhaité obtenir un RDV pour analyser leurs droits).

[262] A ce stade de l'expérimentation, la CARSAT souligne la difficulté de contacter les personnes (numéros périmés, numéros de tiers...), notamment s'agissant de personnes fragilisées, qui peuvent ne pas avoir leur propre logement¹⁰⁴. Les limites propres aux conditions de fonctionnement de l'ASPA (récupération sur succession) constituent ensuite un frein important au recours.

2.5.3.3 D'autres sources d'information devraient être exploitées pour mieux identifier le non recours

[263] Le renforcement de l'efficacité des actions de repérage des situations de non recours est limité notamment par les données disponibles. Elles ne permettent pas en outre aux opérateurs de repérer des situations de non-recours total pour des personnes inconnues des fichiers propres des opérateurs. Sous la réserve de mise en place d'un cadre réglementaire adapté (autorisation de traitement), la mobilisation des données relatives aux revenus et à la situation de famille apparaîtrait de ce point de vue particulièrement utile.

[264] S'agissant des revenus, la première source identifiée est celle de la DGFIP. Cependant, en l'état actuel de la réglementation cette source n'est pas mobilisable à cette fin. Seuls un accès sur la base d'un identifiant (NIR) donné étant possible.

[265] L'autre source déjà mentionnée par les rapports IGAS 2014 et 2015 d'évaluation du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pourrait être le RNCPS. La nature des informations contenues pourrait en faire un outil particulièrement utile de repérage du non-recours par application de requêtes. Cette utilisation n'est toutefois pas possible en l'état de l'autorisation actuelle de traitement définie par le décret de 2009. La révision du décret portant autorisation de traitement aurait d'autant plus d'intérêt dans une perspective de lutte contre le non-recours que le RNCPS pourrait être complété des montant des prestations et d'informations relatives au liens de vie via le SNGI dont l'enrichissement relatif à ces informations est inscrit au SSSI de la sécurité sociale 2018-2022. La création en 2019 de la base des ressources mensuelles (BRM) offre enfin une nouvelle possibilité d'accéder de façon transversale aux prestations et revenus qui en découlent, sous la réserve là encore d'en modifier les finalités dans le cadre de l'autorisation de traitement.

[266] Le caractère potentiellement très intrusif de ces démarches requiert cependant une réflexion éthique et sociale approfondie sur les conditions et les modalités de leur mise en œuvre éventuelle.

¹⁰⁴ L'enquête BMS montre que 27 % des bénéficiaires du minimum vieillesse ne disposent pas de leur propre logement, mais d'un logement prêté ou d'un hébergement chez un proche (19 %) ou sont dans une autre situation (foyer, résidence sociale...). Cf. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er872.pdf>

CONCLUSION

TROIS SCENARIOS D'EVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE DE L'INCLUSION NUMERIQUE

[267] La mission a souhaité élaborer trois scénarii correspondant à des niveaux d'ambition possibles de la politique d'inclusion numérique en centrant évidemment le propos sur la place et le rôle des organismes sociaux.

2.6 Scénario 1 : le renforcement des actions d'inclusion numérique dans le cadre de l'organisation actuelle

[268] Ce premier scénario se fonde sur une continuation des tendances à l'œuvre, sans qu'une nouvelle impulsion soit donnée à la stratégie d'inclusion numérique.

[269] Dans ce scénario, les organismes sociaux agissent pour leur propre compte, sans évolution du modèle de gouvernance (cf. schéma n°1) en organisant l'accès à leurs prestations dans un univers numérique. La dynamique engagée offre un accès relativement large aux télé services, mais elle ne permet pas de réduire significativement et durablement le nombre de personnes en difficulté avec le numérique. L'objectif est d'éviter que ces usagers soit exclus du bénéfice d'une prestation.

[270] Sans remettre en cause les orientations qui portent les politiques actuelles, un certain nombre d'améliorations seraient requises :

- L'amélioration de l'expérience utilisateur par une meilleure qualité des services en ligne, une première étape consistant à satisfaire à 100 % des exigences du CERFA numérique et à développer des services en ligne en version mobile ;
- L'élévation du niveau d'accessibilité des télé services aux personnes en situation de handicap sur la base d'un échéancier s'appuyant sur des audits d'accessibilité systématiques ;
- La simplification des exigences de déclaration de ressources pour la vérification de l'éligibilité aux minima sociaux tels que le RSA – même si la généralisation en cours de France Connect et la mise en service de la base de ressources mensuelles (BRM) devraient contribuer à réduire les obligations de ressaisies ;
- Le suivi des canaux de contacts non numériques (fréquentation, qualité de service) devrait être enrichi pour mieux refléter la réalité des usages et permettre d'adapter l'offre de services. Les indicateurs correspondants seraient publiés ;
- Afin de permettre aux partenaires (Maisons France Service) de répondre aux besoins en accueil spontané, leur soutien par les opérateurs et le suivi des engagements prévus par la charte d'engagement devraient être renforcés : formation des agents, mise en place d'un référent répondant dans un délai satisfaisant aux questions complexes, et servant de point de liaison pour annoncer les évolutions des télé services (associée une mise à disposition de versions « bac-à-sable »). De même, les engagements pris par les Maisons France Service au titre de la charte d'engagement doivent pouvoir être mieux suivis au niveau national, et communiqués

aux opérateurs et à leurs réseaux sur des bases fiables et régulières. Ces améliorations de la relation devraient également s'appliquer, selon des modalités adaptées, aux autres guichets tels que les CCAS.

- L'utilisation plus systématique de grilles harmonisées de diagnostic des compétences numériques par les opérateurs du champ social conduisant pour les publics concernés à une prescription de formation adaptée et accompagnée, le cas échéant, de la remise de pass numériques.
- Afin d'aider à la consolidation de l'offre de service offerte par les guichets de premier accueil, des outils adaptés seraient à développer et à mettre à leur disposition pour l'évaluation et la formation des professionnels, notamment les travailleurs sociaux : outils PIX adaptés, modules de formation testés.

Ce scénario comporte cependant des zones de risques et d'incertitudes

- Il ne garantit pas la convergence territoriale des politiques d'inclusion numérique et ne résorbe pas les inégalités géographiques. Les niveaux territoriaux de mise en œuvre resteraient hétérogènes - de la commune à la région - et fortement dépendants des initiatives des acteurs locaux. L'expérimentation des HUB ne donne pas à ce jour de vision claire d'une organisation cible reposant notamment sur une cartographie structurée des acteurs, et les outils de pilotage de l'offre, non-contraignants, ne permettent pas systématiquement de remédier aux inégalités ;
- La cohérence de l'organisation territoriale et des conditions d'accueil dans le réseau des opérateurs continuerait à ne pas être garantie, chaque opérateur déclinant ses propres contraintes de gestion en matière d'implantation de ses lieux d'accueil. Les inégalités d'accès ne remettraient pas en cause les constats relatifs au déport non maîtrisé de certains usagers vers les autres guichets du 1^{er} accueil social (CCAS), au risque d'accroître les tensions avec les collectivités territoriales ;
- Quantitativement, ce scénario ne permet pas de garantir que l'objectif de 200 000 personnes formées via le Pass numérique, affiché lors de l'appel à projet de juillet 2019, puisse être dépassé, voire même atteint.

Recommandation n°1 Mettre en conformité les téléservices avec les exigences qualité du CERFA numérique

Recommandation n°2 Rendre tous les téléservices accessibles aux personnes en situation de handicap, sur la base d'un échéancier s'appuyant sur des audits d'accessibilité systématiques

Recommandation n°3 Simplifier la réglementation en matière de déclaration de ressources pour les prestations RSA et PPA a minima en normalisant les références en matière de ressources.

Recommandation n°4 Enrichir le suivi des canaux de contacts non numériques (fréquentation, qualité de service) pour mieux refléter la réalité des usages et adapter l'offre de services. Les indicateurs correspondants seraient publiés.

Recommandation n°5 Elargir les critères permettant une prise de rendez-vous aux situations de complexité les plus fréquemment perçues par les usagers

Recommandation n°6 Renforcer le conventionnement partenarial en instaurant notamment le suivi des engagements pris par les différents partenaires en matière de qualité de service et d'accessibilité, tant au niveau national qu'au niveau local des caisses.

Recommandation n°7 Mettre en place les actions d'appui (formation, référent) et d'information régulière (évolution de l'offre de téléservices, version « bac à sable ») auprès des partenaires.

Recommandation n°8 Renforcer le repérage des personnes en difficultés à l'accueil des opérateurs en systématisant la mise en œuvre de grilles de diagnostic harmonisées

Recommandation n°9 Mettre à la disposition des professionnels des structures d'accueil de premier niveau des outils adaptés d'évaluation et de formation au numérique tels que des logiciels PIX adaptées et des modules de formation testés

2.7 Scénario 2 : Le renforcement de la coordination des opérateurs en matière d'inclusion numérique et d'organisation territoriale de l'offre de service

[271] Ce scénario se fonde sur le constat d'une convergence de certaines actions mises en œuvre par les opérateurs, comme le repérage des populations en difficulté, ou le développement des partenariats avec les MSAP ... - pour proposer une action davantage coordonnée. Il s'inscrit dans une vision plus élargie de la responsabilité sociale des organismes du champ social, avec une implication accrue dans l'élévation du niveau d'inclusion numérique des populations auxquelles ils s'adressent.

[272] Ce scénario requiert de définir un échelon de mise en œuvre commun, par exemple l'intercommunalité, et de mieux coordonner le pilotage territorial des offres d'accueil et d'accompagnement. Il implique une adaptation de la gouvernance et des efforts de mise en commun des moyens, ainsi qu'un renforcement du pilotage national des politiques d'inclusion dans le champ des opérateurs sociaux.

[273] En plus des actions énoncées ci-dessus dans le scénario 1, ce scénario nécessiterait :

- La mise en place d'une gouvernance nationale des politiques d'inclusion numérique mises en œuvre par les opérateurs du champ social impliquant la DSS, la DGCS et la DGEFP.
- Le niveau national recueillerait les remontées des territoires afin d'adapter les services et les modes d'action ; il jouerait un rôle d'impulsion sur la formation des personnels (personnels des opérateurs et travailleurs sociaux).
- Le développement des approches « parcours » inter-opérateurs dans un objectif de favoriser l'accès aux droits dans certaines situations de la vie courante (naissance, décès, départ à la retraite). Cette démarche devrait trouver un aboutissement concret dans le portail mesdroitssociaux.gouv.fr qui deviendrait l'espace d'information et d'accès aux services pour tous les droits sociaux ;
- La mise en commun des bonnes pratiques en matière de développement et de mise en œuvre des téléservices (organisation de la navigation au sein des téléservices, outils d'analyse...);
- La solvabilisation du dispositif d'accompagnement et de formation devrait s'appuyer sur un accroissement des financements à l'activité sur la base de dispositifs tels que les chèques APTIC;
- Les mutualisations sous la forme d'accueils communs entre opérateurs devraient être développées pour maintenir la densité de l'offre de service de deuxième niveau, notamment entre les CAF et les CPAM. Les guichets communs permettraient d'offrir aux usagers une réponse sur plusieurs champs dans un même lieu, notamment lors d'évènements de vie (naissance, décès d'un conjoint, séparation...), et de maintenir le maillage des réseaux à moindre coût pour les opérateurs ;

- L'articulation entre les niveaux national-régional-départemental et communal devrait être renforcé (cf. schéma 2) : le niveau départemental serait le niveau de diagnostic de l'offre et de suivi de la mise en œuvre des actions d'accès aux services publics et d'inclusion numérique ; au niveau régional les hubs inclusion numérique couvriraient le territoire ; pour cela, il serait nécessaire d'inclure davantage les régions dans leur gouvernance ; le niveau intercommunal est le lieu de mise en œuvre des actions, soit via la mobilisation de ressources existantes (EPN, médiathèques..) soit via une offre à développer ; l'élaboration de feuilles de route intercommunales pourrait être encouragée ;
- Les hubs régionaux devraient prendre en charge, outre la cartographie des ressources, l'évaluation de l'offre et le soutien à la qualification des médiateurs numériques ;
- L'offre des services publics et de médiation numérique devrait s'inscrire dans le cadre des SDAAP en les articulant mieux avec les autres outils de pilotage¹⁰⁵ afin de garantir la cohérence territoriale des offres de services et de médiation. L'implication des opérateurs du champ social dans la coordination territoriale devrait être renforcée.
- Les actions de recours aux droits s'appuyant sur l'exploitation des données (data mining) devraient être développées et conduites dans un cadre multi opérateurs en mobilisant le RNCPS (ou la future BRM) éventuellement enrichi des montants des prestations.

Les schémas départementaux d'accessibilité du public (SDAAP)

L'article 98 de la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015). Un décret d'application du 4 avril 2016 prévoit que l'Etat et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services.

Le décret du 4 avril 2016 précise que le schéma porte sur l'ensemble des services, qu'ils soient publics ou privés, destinés à être directement accessibles. Les organismes sociaux sont donc recensés et associés à cette démarche.

Le suivi de l'élaboration des SDAP est assuré par le CGET. Ces schémas devaient être arrêtés avant le 1^{er} janvier 2018. Mais en septembre 2018, une vingtaine de départements étaient encore au stade de la concertation ou de la réflexion.

Les opérateurs de services sociaux (Pôle emploi, CPAM, MSA, CAF et CARSAT) sont inclus dans la démarche et souvent associés au comité de suivi. Les schémas incluent des diagnostics souvent très précis concernant le nombre de personnes suivies ou bénéficiaires de prestations, les implantations. Toutefois, ils ne contiennent pas d'engagement des organismes concernant le maintien d'agences ou de permanences (hors MSAP) et n'ont pas empêchés dans certains territoires une poursuite de la rationalisation des implantations. Des raisons liées à la nature même des organismes l'expliquent : les caisses locales suivent avant tout les consignes nationales et sont soumises à des objectifs de baisses d'effectifs ; les textes ne prévoient pas la consultation de leurs instances paritaires (conseils d'administration) sur le schéma.

[274] Les limites ou zones de risque de ce scénario sont les suivantes :

- La spécialisation des opérateurs dans l'accompagnement de leurs publics « cœur de cible » risque de conduire à négliger certaines catégories d'usagers ne rentrant dans aucune des

¹⁰⁵ Voir à ce sujet le rapport de la Cour des comptes « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux » de mars 2019

catégories déterminées. Ainsi, le public des seniors bénéficie déjà d'une offre financée (conférence des financeurs, Carsat) et a une appétence à la formation ; l'offre pour les demandeurs d'emploi relèverait de Pôle emploi et de la région ; pour les publics en insertion (familles monoparentales, bénéficiaires du RSA), les départements et les CAF devraient s'articuler. Mais des publics plus difficiles à accompagner (publics allophones, très précaires...) ou dans des zones peu couvertes par les opérateurs ne bénéficieraient pas de la même offre d'accompagnement ;

- Ce scénario est centré sur le champ social au sens de la protection sociale alors que l'offre sociale du point du citoyen recouvre un périmètre beaucoup plus large (bourses scolaires, relations du travail, accès au logement, mutuelles...). Il ne couvre de fait pas tous les champs d'accompagnement des guichets du 1^{er} accueil social (dont les MFS) ;

Recommandation n°10 Mettre en place une gouvernance nationale des politiques d'inclusion numérique dans le champ social sous l'égide des administrations d'Etat : DSS, DGCS et DGEFP. Ces politiques seront déclinées dans les conventions (COG) des opérateurs de sécurité sociale ou dans la convention tripartite pour Pôle emploi.

Recommandation n°11 Développer les approches « parcours » inter-opérateurs pour les événements de vie (naissance, séparation, décès ...) afin d'éviter les ruptures de droits, en les intégrant dans le portail « mesdroitssociaux »

Recommandation n°12 Organiser le partage et la diffusion des meilleures pratiques en matière de développement et de mise en œuvre des télé services.

Recommandation n°13 Développer les mutualisations sous la forme d'accueils communs entre opérateurs pour maintenir la densité de l'offre de service de deuxième niveau.

Recommandation n°14 La solvabilisation du dispositif d'accompagnement et de formation devrait s'appuyer sur un accroissement des financements à l'activité sur la base de dispositifs tels que les chèques APTIC.

Recommandation n°15 Systématiser l'élaboration d'une cartographie structurée de l'offre de services de formation et de médiation en s'appuyant sur le référentiel national APTIC des services de médiation numérique.

Recommandation n°16 Etendre le champ d'application des Schémas Départementaux d'Amélioration de l'Accessibilité aux services Publics (SDAAP) à l'offre de formation et de médiation numérique et renforcer leur rôle vis-à-vis de l'offre de service des opérateurs en impliquant leurs conseils d'administration dont les avis seraient sollicités.

Recommandation n°17 Développer les actions de repérage du recours aux droits dans un cadre multi opérateurs en s'appuyant sur répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS) ou la future Base des ressources mensuelles (BRM)

2.8 Scénario 3 : une forte implication de l'Etat poursuivant une ambition large d'inclusion numérique

[275] Dans ce scénario, l'inclusion numérique est envisagée comme un enjeu pour l'ensemble de la société, au-delà des organismes de sécurité sociale, en raison des enjeux économiques et démocratiques qui y sont attachés. L'Etat est chargé de conduire une politique publique de l'inclusion numérique, en complément des actions coordonnées des opérateurs.

[276] L'objectif retenu est la formation de 4,5 millions de personnes soit un tiers de la population concernée par les difficultés numériques, dans un délai relativement court (2 à 3 ans). Ce chiffre est celui de l'étude France Stratégie qui a exploré quatre domaines d'impacts : celui de l'économie numérique (achats en ligne), celui de l'emploi et de la formation, celui des relations avec les services publics et celui de l'inclusion sociale et du bien-être. Les gains annuels s'établiraient au total à près de 5 Mds d'euros ou de 1,6Mds d'euros, dans l'hypothèse retenue par France Stratégie d'un plan d'action visant un tiers de la population concernée.

[277] Ce scénario implique des évolutions qui vont au-delà du champ de la mission. Les pistes proposées le sont donc à titre prospectif, sur les trois axes d'investigation de la mission, et ne font pas l'objet de recommandations spécifiques :

- Un portail des services publics offrant les fonctionnalités suivantes serait créé à partir des portails servicepublic.fr et mesdroitssociaux.fr : identification sécurisée, espace citoyen permettant de suivre les demandes effectuées et les prestations versées, possibilité d'être dirigé vers les services locaux le cas échéant ;
- Les actions de diagnostic numérique seraient généralisées, en veillant à enrichir les questionnaires déclaratifs par des études plus approfondies portant sur des mises en situation ;
- L'outillage en matière de suivi de la satisfaction usager serait fortement renforcé, tant en matière d'évaluation à froid (après l'utilisation) qu'à chaud (en cours de navigation) pour adapter le service aux usages ;
- Un programme de formation des citoyens, sur deux ans, serait mis en place avec l'appui de partenaires privés, qui sont déjà dans les faits impliqués dans des actions d'inclusion numérique¹⁰⁶. Afin d'augmenter significativement les capacités de formation, la mise en œuvre pourrait en être confiée à Emmaüs Connect-We take care en lien avec Unicités et l'Agence du service civique ; le mécénat de compétences pourrait aussi être mobilisé¹⁰⁷. En se fondant sur l'expérience de l'Estonie et les estimations de coût de la mission, un plan qui viserait à former 30 % des éloignés du numérique soit 3,9M de personnes aurait un coût compris entre 350 et 600 millions d'euros¹⁰⁸ ;
- Ce programme serait accompagné d'un plan de formation ambitieux des personnels du 1^{er} accueil, qu'il soit social (CCAS, Maisons des solidarités, PIMMS, centres sociaux...) ou numérique (bibliothécaires référents, médiateurs numériques...). La formation (initiale et continue) de certains de ces acteurs devrait être également renforcées pour leur permettre d'assurer leurs missions. L'émergence d'un véritable métier de médiateur numérique serait encouragée en s'inspirant des travaux déjà réalisés au sein de certains IRTS.

¹⁰⁶ Pour exemple, outre le financement des PIMMS qui repose sur 10 entreprises, la formation par Emmaüs connect de demandeurs d'emploi à Roubaix est cofinancée par AG2R, le Crédit agricole et la SNCF et l'action Espaces 2.0 à Saint Quentin bénéficie du soutien de la Fondation Orange

¹⁰⁷ Au Royaume-Uni, le partenariat entre les bibliothèques et Halifax, British Telecom et Barclays incluait cette participation de salariés volontaires de Barclay et Halifax

¹⁰⁸ Sur la base de 8 heures de formation avec soit le coût estonien de 150€/ personne soit le coût horaire calculé par la mission de 12€. Plusieurs variables sont à prendre en compte qui peuvent faire évoluer ce coût : les charges fixes, parfois déjà amorties (par exemple cyberbase déjà équipée), le coût du personnel (par exemple, personnel occupant aussi d'autres missions ou non) et, surtout, le nombre de personnes par formation (pouvant varier de 4 à 12 selon les expériences)

- En plus du programme de formation ouvert à tous, la formation au numérique serait intégrée à la formation scolaire mais aussi à la formation professionnelle, avec une possibilité de financer ces formations, comme formations-socle à des formations plus professionnalisante.
- L'organisation des actions d'inclusion numérique, pilotée nationalement devrait être déclinée territorialement. La mise en avant de la dimension formation des citoyens suggérerait assez naturellement de confier la responsabilité du pilotage aux régions.

Dans le contexte d'un tel plan national les opérateurs sociaux verraient leur contribution à l'inclusion numérique évoluer en centrant leur rôle sur le diagnostic de leurs usagers et l'accompagnement de réassurance, la prise en compte des actions d'inclusions numériques étant réalisées de façon plus transversale et pilotée à l'échelle territoriale régionale.

L'exemple estonien, numérisation exemplaire et programme de formation extensif

L'Estonie constitue un modèle d'Etat numérique dont les constituants les plus souvent cités sont la carte d'identité électronique (eID) pour un accès sécurisé aux services, l'interdiction pour l'Etat de redemander au citoyen une information déjà fournie, un Etat plateforme grâce à l'infrastructure de registres et d'échanges de données (X road). Toutefois, comme le montrent Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri¹⁰⁹, cette évolution s'est accompagnée d'un effort de formation et d'accompagnement très important, dans l'éducation tout d'abord mais aussi de tous les citoyens.

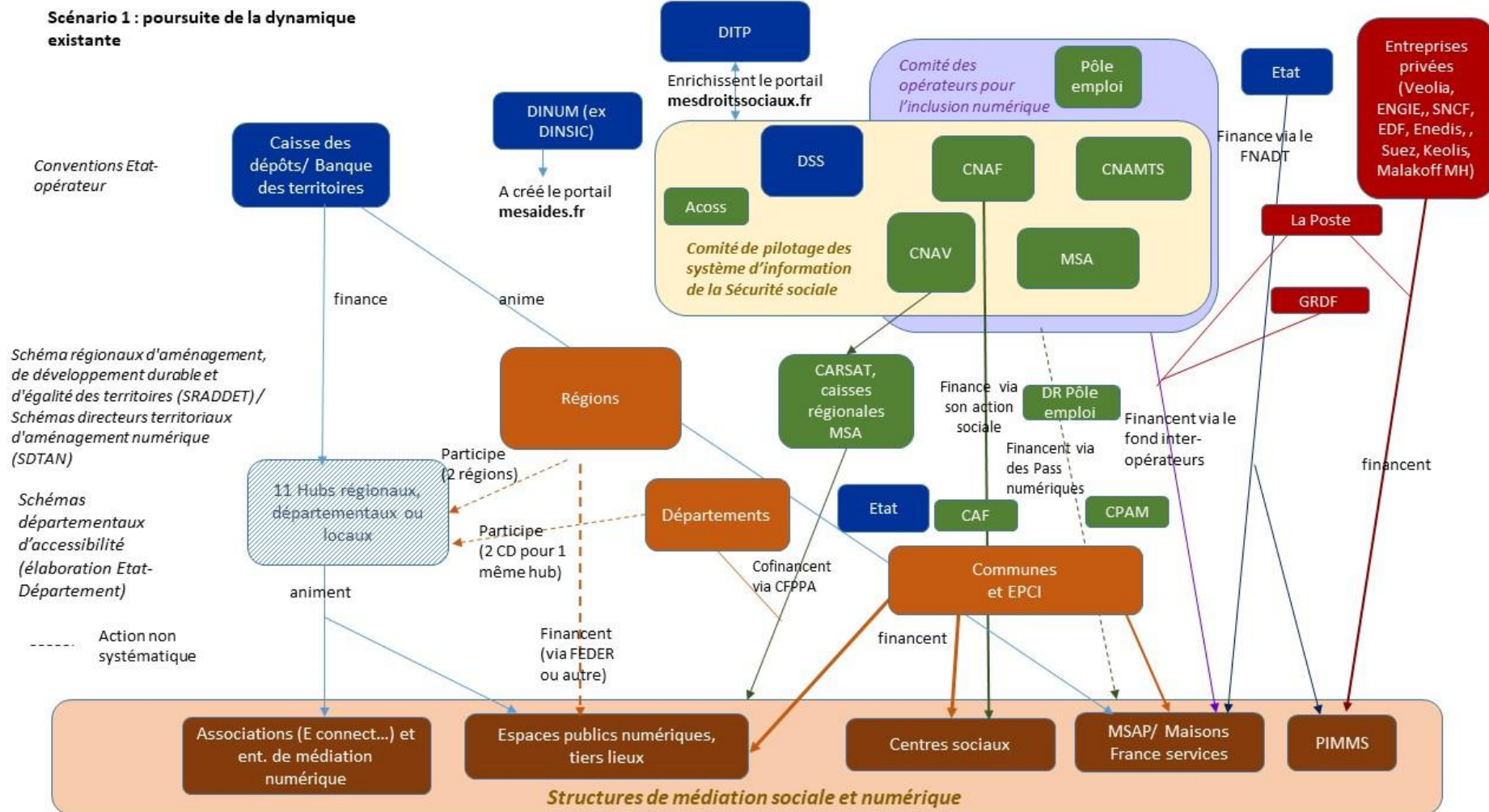
En 1996, sous la houlette de la Fondation Tiger Leap (*Le Bond du tigre*), chargée par le gouvernement des investissements technologiques un programme d'équipement en infrastructure sur le territoire a été lancé, qui a permis par exemple de doter d'ordinateurs tous les établissements d'enseignement. Les bibliothèques publiques estoniennes ont été transformées en points d'accès Internet, ce qu'elles sont toujours, notamment pour les seniors.

En 2001, 10 entreprises privées et publiques ont créé la Fondation Look @ World avec l'intention de servir l'intérêt public, en popularisant l'utilisation d'Internet et des TIC notamment dans l'éducation, la science et la culture. Son tout premier projet consistait à former à l'utilisation de l'ordinateur et d'Internet pas moins de 102 697 participants, soit 10 % de la population adulte de l'Estonie. Près de 11 700 cours ont été organisés. Le programme consistait en un parcours de 8 heures, portant sur l'utilisation de l'ordinateur et la navigation sur internet. 422 employés des « points d'accès internet » ont été formés spécialement. Le projet a duré 2 ans et plus de 70 % des participants sont devenus utilisateurs d'internet. Le coût total était de 250M de couronnes (soit 15M d'€ soit environ 150 euros/ personne).

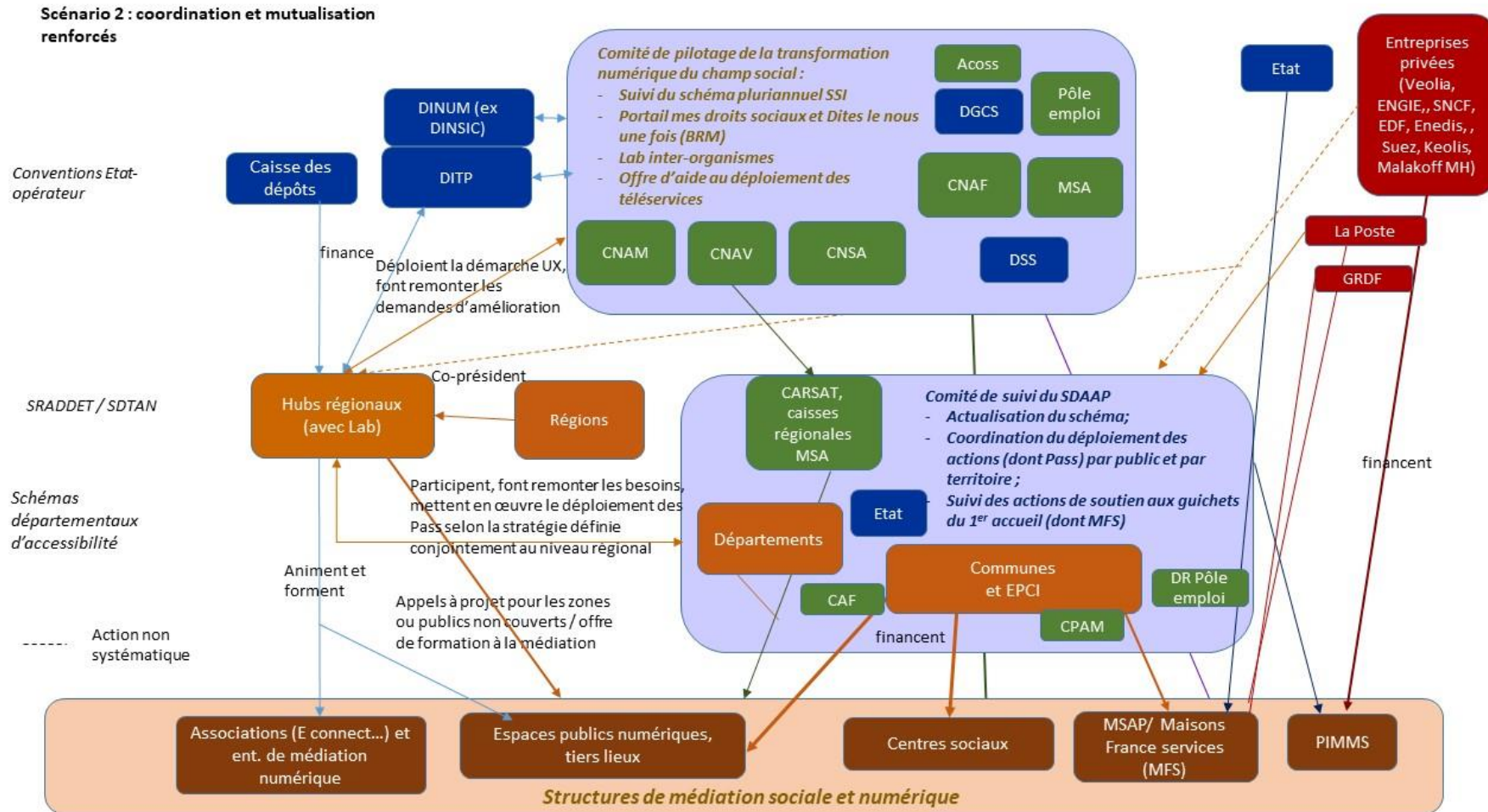
D'autres projets ont été lancés par la Fondation et sont en cours de déploiement (par exemple le Smarty tour pour former aux applications mobiles). Le gouvernement estonien prévoit de consacrer 7,2 M d'euros entre 2017 et 2020 à la réduction de la fracture numérique.

Le portail du e-gouvernement estonien (<https://www.eesti.ee/et/>) a été lancé en 2003 et adapté constamment depuis, il offre l'accès à de nombreux services. Ce portail comporte un espace citoyen auquel chacun peut accéder grâce à son e-ID pour accéder aux informations concernant ses droits et demandes.

¹⁰⁹ « Demain tous Estoniens ? L'Estonie, une réponse aux GAFA »



Source : Mission



Source : Mission

LETTRE DE MISSION



La Cheffe de l'IGAS

Paris, le 22 MAI 2019

La cheffe de l'inspection générale des affaires sociales

à

Philippe BURNEL
Julien MEJANE
Adeline ROUZIER DEROUBAIX

Membres de l'IGAS

Objet : Le numérique dans l'accès aux services publics sociaux : comment éviter de nouvelles inégalités dans l'accès aux services et aux droits sociaux ?

Dans un rapport paru au mois de janvier 2019 intitulé « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », le Défenseur des droits alerte sur les risques et dérives de la transformation numérique des services publics. Si la dématérialisation est reconnue comme une source d'amélioration pour l'accès aux services publics, il souligne néanmoins les difficultés auxquelles l'ensemble des usagers peuvent être confrontés : persistance de zones « blanches » et « grises » en termes de couverture numérique du territoire, problèmes d'accès au matériel informatique et à une connexion Internet de qualité, manque de maîtrise des outils, défauts de conception et de déploiement de certains sites, etc.

Certaines personnes particulièrement vulnérables constituent, quant à elles, une population qui, malgré son hétérogénéité, doit faire l'objet d'une attention spécifique en raison des difficultés d'usage qu'elle rencontre face au développement du numérique. Une précédente enquête du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), en avril 2017, évoquait la « double peine » des personnes en difficulté confrontées à l'e-administration. De manière générale, près d'un Français sur trois ne peut faire seul des démarches administratives en ligne ; parmi ceux-ci, les personnes âgées ou souffrant d'une maladie chronique ou en situation de handicap, les allocataires de minima sociaux, les habitants des zones rurales sont surreprésentés.

Le plan lancé par le gouvernement en septembre 2018 « Pour un numérique inclusif » vise à « guider ceux qui le peuvent vers l'autonomie numérique et maintenir un accompagnement humain pour ceux qui en ont besoin », à travers un ensemble d'actions de formation, de soutien aux « aidants numériques », de structuration de lieux de « médiation numérique » et de labellisation de territoires pilotes. D'ores et déjà, des opérateurs de service public comme la CNAF, La Poste ou Pôle Emploi se sont engagés dans cette démarche. Parallèlement, le deuxième comité interministériel de la transformation publique, qui s'est tenu le 29 octobre dernier, a prévu de conforter différentes formes d'offres de services publics de proximité.

Dans ce contexte, l'IGAS a inscrit à son programme d'activité pour l'année 2019 une mission d'évaluation et de prospective portant sur les conditions dans lesquelles les modalités numériques pourront conforter et faciliter l'accès de l'ensemble de la population –particulièrement des personnes les plus vulnérables– aux services publics et aux droits dans le champ social.

La mission que je vous confie consiste donc à :

- dresser un état des lieux du développement des services en ligne dans le domaine social ainsi qu'un diagnostic des opportunités et risques pour les usagers ;
- analyser les stratégies d'accompagnement et d'inclusion numérique mises en place par les services à caractère social (caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, services sociaux des collectivités territoriales, etc.) mais aussi par d'autres administrations de l'Etat (services fiscaux, état-civil, etc.) et par certaines entreprises publiques (ex: La Poste, EDF, SNCF) voire par des entreprises privées ayant une préoccupation forte du service aux clients.

Vous tiendrez compte des travaux récents réalisés sur le sujet (outre ceux déjà cités *supra*, les éventuels travaux de la Cour des Comptes, de France Stratégie, d'organismes d'études et d'évaluation ou encore de personnalités qualifiées).

Une approche internationale pourra être intégrée si vous le jugez nécessaire.

La mission formulera toute recommandation, notamment en termes de conception des services numériques, de développement de l'habileté numérique et d'articulation avec les formes de services plus traditionnelles, afin de minimiser, dans les années qui viennent, les risques de nouvelles inégalités dans l'accès aux services et aux droits sociaux. Il s'agit au contraire de faire progresser leur accessibilité, leur simplicité d'usage et leur intelligibilité et, grâce à une meilleure perception du service rendu, de revitaliser l'adhésion des populations à ces services.

Votre rapport est attendu pour le 30 octobre.



Nathalie DESTAIS

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet de la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Monsieur Marc CHAPPUIS, Directeur adjoint de cabinet

Cabinet du Secrétaire d'Etat au numérique

Monsieur Antoine DARODES, Directeur de cabinet

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Monsieur Olivier NOBLECOURT, Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Monsieur Thiébaut WEBER, Conseiller

Administrations centrales

- **Ministère des Solidarités et de la Santé**

Direction générale de la cohésion sociale

Monsieur David SOUBRIE, Sous-directeur des professions sociales

Madame Stéphanie BRUN, Cheffe du bureau de l'animation territoriale

Monsieur Mario REDAELLI, Chargé de mission

Madame Véronique ROUSSIN, Conseillère technique

Direction générale de la Sécurité sociale

Madame Elodie LEMATTE, Sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale

Monsieur Laurent LENIERE, Adjoint de la sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale

Madame Jeanne LANQUETOT-MORENO, Chef du bureau du pilotage budgétaire et performance des organismes de sécurité sociale

Madame Iryna LASHCHUK, Chargée de mission auprès de la sous-directrice

- **Service du Premier ministre, placé sous l'autorité du ministre de l'Action et des Comptes publics**

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

Madame Bénédicte ROULLIER, cheffe du service de la qualité

Monsieur Georges BAYARD, chef de projet

Monsieur Vincent MALAZAIGUE, Chargé de mission

- **Ministère de l'action et des comptes publics**

Direction générale des finances publiques

Monsieur Yannick GIRAULT, Directeur du service à compétence nationale Cap numérique

Madame MAUDET Carole, Cheffe du bureau Soutien, pilotage et études de Cap numérique

Direction interministérielle de la transformation publique

Madame Bénédicte REVOL, Chargée de mission relation usagers

- **Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique**

Agence du numérique

Madame Orianne LEDROIT, Directrice de la mission Société numérique

Organismes publics

Défenseur des droits

Monsieur Nicolas KANHONOU, Défenseur des droits, directeur de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits

Commissariat général à l'égalité des territoires

Madame Sophie DUVAL HUWART, Directrice des capacités des territoires

Caisse des dépôts et consignations – Banque des territoires

Monsieur Nicolas TURCAT, Responsable des usages numériques, Direction de l'investissement

Monsieur Antoine BOUFFARD, Chargé de projet Inclusion numérique

Conseil national du numérique

Monsieur Charles-Pierre ASTOLFI, Secrétaire général

Comité interministériel du handicap

Madame Céline POULET, Secrétaire générale

Madame Sophie RATTAIRE, Coordinatrice interministérielle à l'accessibilité universelle et à l'inclusion

Madame Sophie POSTOLLEC, Chargée des relations avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées

Organismes sous tutelle

Caisse nationale d'assurance maladie

Monsieur Pierre PEIX, Directeur délégué aux opérations

Madame Fanny RICHARD, Directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins

Madame Sandrine LORNE, Directrice de la relation clients et du marketing

Madame Marine JEANTET, Directrice des risques professionnels

Madame Anne THIEBAULDT, Adjointe à la directrice des risques professionnels

Monsieur Laurent BAILLY Laurent, Responsable du département service aux assurés à la DRP

Caisse nationale d'allocations familiales

Madame Cécile CHAUDIER, Directrice du département appui à la relation de service et aux métiers

Madame Patricia CHANTIN, Directrice-Adjointe du cabinet du DG

Madame Agnès-Laurence NAL, Attachée de direction CNAF

Caisse nationale d'assurance vieillesse

Monsieur Antonin BLANCKAERT, Directeur national de la retraite

Madame Gina VERCILLI-ZAMBEAU, Directrice de l'offre de service et du métier retraite

Madame Hélène MONSAURET, Directrice du pilotage des projets de systèmes d'information

Monsieur Jean-Bernard NILLES, Responsable du pilotage de l'offre de service

Madame Sylvia KNOLL, Directrice retraite action sociale Ile-de-France (DRASIF)

Madame Nora DAHMANI, Directrice du contentieux et de la lutte contre la fraude

Monsieur Frédéric BIRRITTIERI, Directeur de la relation assurés

Pôle emploi

Madame Misoo YOON, Directrice générale adjointe offre de services

Monsieur Mickaël OHIER, Directeur général adjoint en charge du réseau

Madame Clélia PIENNE, Directrice de l'expérience utilisateurs et du digital

Madame Karine MEININGER, Directrice des services aux demandeurs d'emploi

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Monsieur Frédéric LALOUE, Directeur adjoint

Madame Julie MICHEAU, Directrice scientifique

Monsieur Etienne DEGUELLE, Directeur adjoint de la compensation CNSA

Madame Florence CONDOYER, Directrice de l'information du public et de la communication

Associations et fédérations

Union nationale des CCAS

Monsieur Benoît CALMEL, Délégué général

Madame Hélène-Sophie MESNAGE, Déléguée générale adjointe

Union nationale des PIMMS

Madame Isabelle LE DIBERDER, Chargée de mission

Emmaüs Connect - We take care

Monsieur Jean DEYDIER, Directeur

UNICITES

Madame Charlotte MARTINEZ, Responsable de programmes

APTIC

Monsieur Gérald ELBAZE, Directeur général, membre du Conseil national du Numérique

Personnalités qualifiées et entreprises

Monsieur Ludovic GUILCHER, Directeur Clients Orange Ile de France

Monsieur Alexandre VIROS Alexandre, Directeur général, e-voyageurs SNCF

Madame Violaine CHAMPETIER de RIBES, Co-auteure de "Demain tous Estoniens ?"

Monsieur Jean-Louis REY, membre de l'Inspection générale des affaires sociales

Monsieur Daniel LENOIR, membre de l'Inspection générale des affaires sociales

Madame Geneviève GUEYDAN, membre de l'Inspection générale des affaires sociales

Déplacements

Drôme

Madame Garlann NIZON, Coordinatrice du réseau des espaces publics numériques de la Drôme

Madame Edith KOSIK-ORLANDO, Directrice du PIMMS de Donzère

Madame Brigitte MEYSSIN, Directrice de la CAF de la Drôme

Madame Eléonore FAURE, Responsable de l'Action sociale, CAF de la Drôme

Madame Claudie AUBRY, Responsable du Pôle Développement des territoires, CAF de la Drôme

Madame Orianne HUTTER, Déléguée du préfet de la Drôme pour la politique de la ville

Madame Catherine COLAS, Directrice de l'agence de Montélimar, Pôle emploi

Monsieur Nicolas RICHARD, Chargé de mission, Département de la Drôme

Madame Sylvie GAYET, Chargée de mission, Département de la Drôme

Madame Bénédicte SAUJOT-BEDIN, responsable CMS de Montélimar

Gard

Monsieur Frédéric TURBLIN, Directeur de la CAF du Gard

Monsieur Bertrand PUEL, Directeur adjoint, CAF du Gard

Monsieur Matthieu ARZEL, Directeur de la relation de service, CAF du Gard

Madame Mikaele BARDIN, Directrice de l'Action sociale, CAF du Gard

Hauts-de-France

Ville de Saint Quentin

Madame Frédérique MACAREZ, Maire de Saint-Quentin

Monsieur Mustapha SEKSAOUI, Chargé de mission auprès du maire de St Quentin

Madame Christelle CHABANNE, Directrice de cabinet, mairie de Saint Quentin

Madame Fanny DEBOUDT, Ville de Saint Quentin, Directrice générale des services

Monsieur Filipe DIAS, Formateur Espaces 2.0, Saint Quentin

Monsieur Kamel OUAFALLA, Directeur du Centre social Europe, Saint Quentin

Madame Sylvie LEDOUX, Référente famille au centre social Europe

Madame Deborah TROCHAIN, correspondante numérique au centre social Europe

Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale Hauts-de-France

Monsieur André BOUVET, Directeur régional

Madame Emilie MAMCARZ, Directrice régionale adjointe

Monsieur Julien KOUNOWSKI, Responsable du Pôle Etudes, Observation et Missions d'Appui (PEOMA), chef de projet SIILAB

Madame Maud ALLANIC Maud, Pôle des politiques sociales, chargée du projet inclusion numérique au SIILAB

Mme Anne DUCHEMIN, Chargée de Mission sur les politiques sociales et de la ville

Monsieur Nicolas SAENEN, adjoint à la responsable du Pôle des politiques de formation-certification

Hub des Hauts-de-France

Monsieur Emmanuel VANDAMME, Directeur de la coopérative POP et du Hub des Hauts de France

Région Hauts-de-France

Madame Isabelle ZELLER, Directrice de la Mission développement des usages numériques, Conseil régional Hauts-de-France

Madame Claire VAILLANT, Mission Transition Numérique

Ville d'Amiens

Madame Catherine GIRARD, Ville d'Amiens, Directrice de la cohésion sociale et du CCAS

Caisse d'allocations familiales

Monsieur Sébastien SEURON, Directeur adjoint en charge de la direction services aux usagers

Monsieur Antoine TONDEUR, attaché de direction

Monsieur Laurent PRIBIZE, Responsable de la relation dématérialisée

Madame Dahbia BENZIANI, Chargée des relations partenariales

Madame Marie-Pascale RICHET, Responsable du service Etudes et statistiques

Madame Margot KACI, Responsable de l'accueil de l'agence de Lille

Pôle emploi

Monsieur Jean-Charles GODARD, Direction régional des Opérations – Partenariats Opérationnels

Madame Marie-Amélie RIVIERE, Directrice de l'Agence Pôle emploi de Roubaix

Madame Stéphane COQUELET Conseillère

Madame Emilie SOUDE Conseillère

Emmaüs Connect

Madame Constance COLLIOT, Responsable opérationnelle Hauts-de-France

Institut de formation en travail social (IRTS)

Monsieur Yann REGARD, Directeur des Études

Caisse régionale d'assurance retraite et de la santé au travail

Madame Catherine CAULIEZ, Sous directrice du service social

Ile-de-France

Ville de Paris, Direction de l'Action sociale, de l'Enfance et de la santé (DASES)

Monsieur Jean-Paul RAYMOND, Directeur de l'Action sociale, de l'Enfance et de la santé

Monsieur Gaël HILLERET, Sous-directeur de l'Autonomie

Madame Léonore BELGHITI, Sous-directrice de l'Insertion et de la Solidarité

Madame Véronique HUBERT, Cheffe de projet

Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP)

Monsieur Simon VANACKERE, Sous-directeur Solidarité Lutte contre l'exclusion

Monsieur Laurent COPEL, Adjoint à la sous-directrice des Interventions Sociales

Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts de Seine

Monsieur Christian COLLARD, Directeur général

Monsieur Gilles BROSSARD, Directeur général adjoint

Monsieur Vincent COMPAIN, Directeur des prestations

Madame Anne GERARD, Directrice de cabinet

Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

Madame Isabelle ROUGIER, Directrice Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

UNICITES

Madame Camille GUELLE - Coordinatrice d'équipe Val d'Oise, responsable du projet les Interconnectés avec le Conseil départemental du Val d'Oise

Indre

Madame Lucile JOSSE, secrétaire générale de la préfecture de l'Indre

Madame Hassina TACHOUAFT, directrice du développement à la préfecture de l'Indre

Monsieur Michel HETROY, Maire de Châtillon sur Indre, Président de la Communauté de communes de Châtillonnais en Berry

Madame Marie-Christine CHARPENTIER, adjointe au Maire

Monsieur Marc Rouffy, Maire de Palluau sur Indre

Monsieur Michel Braud, Maire de Fléré la Rivière

Madame Françoise MORIN, Directrice générale des services de la communauté de communes

Monsieur Jean-Bernard CONSTANT, Responsable de la politique numérique de la Communauté de communes Cœur de Brenne

Madame Marina BOULAY, animatrice de la MSAP Brenne Box

Monsieur Alain TÊTEDOIE, CAF de l'Indre, Directeur

Madame Nathalie LAJOURMARD, CAF de l'Indre, Directrice adjointe

Monsieur Dominique LAROCHE, Pôle emploi, Directeur territorial

Madame Monique BRET, Pôle emploi, directrice de l'agence Châteauroux Balsan

Madame Pascale GRENOUILLOUX, Déléguée aux relations territoriales Cher & Indre du groupe La Poste

Monsieur Damien MAURICE, Directeur régional CARSAT Centre Val de Loire

Monsieur Etienne MEUNIER, Sous-directeur service aux assurés de la MSA Touraine-Berry

Madame Estelle OUDOT, responsable du domaine action sociale de la MSA Touraine-Berry

Autres régions (Echanges téléphoniques)

Madame Annie COLETTA, Directrice de la Maison Départementale des Personnes Handicapées du Calvados, Directrice de l'Association nationale des directeurs de MDPH

Monsieur Philippe DUBOIS, Directeur de Projet Modernisation, Maison Départementale des Personnes Handicapées du Nord

Madame Kadra DROUIN, Chargée de mission auprès de la Déléguée aux stratégies numériques, Région Bretagne

Monsieur Hervé le Luherne, Responsable de projets numériques, Région Bretagne

Madame Camille Bondoio, Directrice des affaires générales et de la qualité de service au public, ville de Villeurbanne

SIGLES UTILISES

AAH : Allocation adulte handicapé

ACS : Aide au paiement d'une complémentaire santé

ASS : Complémentaire santé solidaire (remplace la CMUC et l'ACS)

BRM : Base ressources mensuelles

CAF : Caisse d'allocations familiales

CARSAT : Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail

CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

CMUC : Couverture maladie universelle complémentaire

CNAF : Caisse nationale d'Allocations familiales

CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CNNum : Conseil national du numérique

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie

DGFIP : Direction générale des finances publiques

DINSIC : Direction interministérielle du numérique, des systèmes d'information et de communication

DINum : Direction interministérielle du numérique (a succédé à la DINSIC)

MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées

MSA : Mutualité sociale agricole

MSAP : Maison de service au public

MSP : Maison de service public

PIMMS : Points d'information médiation multiservices

PNDS : Portail numérique des droits sociaux

RNCPS : Répertoire national commun de la protection sociale

SNGI : Système national de gestion des identités

UNCCAS : Union nationale des centres communaux d'action sociale

RSA : Revenu de solidarité active

PPA : Prime d'activité

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1: Revue de littérature sur la notion de fracture numérique

Annexe 2: Les démarches de simplification et d'amélioration de la qualité des téléservices

Annexe 3: L'approche multicanale au sein de la branche famille

Annexe 4: L'approche multicanale au sein de la branche maladie

Annexe 5: L'approche multicanale au sein de la branche vieillesse

Annexe 6: L'approche multicanale au sein du régime agricole (MSA)

Annexe 7: L'approche multicanale au sein de Pôle Emploi

Annexe 8: Typologie des structures d'accompagnement

Annexe 9: Le numérique pour aller vers les usagers et le renforcement de leurs droits