

lundi 20 mars 2023
Numérique

Dématérialisation et inégalités d'accès aux droits sociaux

Par [Nadia Okbani](#), Politiste

Devant de plus en plus être réalisées en ligne, les démarches administratives font reposer sur les administrés certaines compétences autrefois détenues par les travailleurs et travailleuses sociales. La dématérialisation des services publics crée donc de nouvelles formes d'inégalités d'accès au soin, du fait de « l'illectronisme » d'une partie de la population, mais également de dynamiques plus complexes de rapport à l'administration.

La réalisation de démarches administratives en ligne s'est progressivement imposée comme *la* norme d'interaction avec les différents services de l'État, les organismes de sécurité sociale (CAF, CPAM, CARSAT, etc.), Pôle emploi ou les collectivités territoriales. La dématérialisation des procédures s'inscrit dans une logique de modernisation de l'État, d'amélioration de la qualité de service, d'efficacité et de réduction des coûts, propre aux registres de légitimation du nouveau management public. Ces mutations s'ancrent aussi dans un discours politique de proximité, d'accessibilité « 24h/24 et 7j/7 » et de simplification des démarches présentée comme un moyen de lutter contre le non-recours aux droits sociaux comme l'a mis en évidence [la thèse](#) de Clara Deville.

Dématérialisation des démarches, reconfiguration des accueils

Cette platformisation de l'État et des services publics s'est traduite, dans les Caf par exemple, par une reconfiguration des accueils, une réduction de leur nombre et un réajustement de leurs missions dans une logique de concentration des moyens sur la « gestion du stock » (traitement des dossiers) au détriment de la « gestion des flux » (accueil des publics). D'une part, les guichets sont désormais tournés vers l'accompagnement à la réalisation de démarches en ligne par des agents formés à cet effet, mais ne maîtrisant pas la gestion technique des prestations sociales et le traitement des dossiers. De l'autre, il est possible d'être reçu sur rendez-vous, à prendre sur internet ou par téléphone, ce qui suppose un accès à ce matériel et des compétences propres.

Dans certaines Caf, la prise de rendez-vous est conditionnée à des motifs spécifiques donnant droit (ou pas) à un créneau, leur nombre et leurs temporalités peuvent être limités (voire indisponible pendant plusieurs jours), ou proposés dans des lieux d'accueil éloignés géographiquement et peu accessibles aux publics précarisés. Ces réaménagements conditionnent l'accès à la relation administrative et à des agents compétents en matière de

traitement des droits sociaux, ce qui rend ainsi difficile le déblocage de situations complexes, et tend à maintenir à distance celles et ceux qui ne parviennent pas à obtenir un rendez-vous.

Un accès conditionné aux droits sociaux

Si ces transformations sociotechniques et numériques du service public facilitent les démarches d'une majeure partie de la population et le travail de nombreux agents, elles ne bénéficient pas à toutes les catégories de population car les usages du numérique et le rapport à l'administration sont socialement situés. En effet, le [Baromètre du numérique](#) de 2022 estime que 29 % de la population n'a pas réalisé de démarche administrative en ligne au cours des douze derniers mois et qu'il s'agit plus fréquemment des non-diplômés (58 % contre 18 % pour les diplômés du supérieur), des retraités (47 %), des habitants de communes rurales (41 %), des inactifs (35 %) et des personnes disposant de bas revenus (30 %). Face à la généralisation de la dématérialisation des services, 54 % des personnes interrogées éprouvent parfois des difficultés à réaliser des démarches administratives en ligne, notamment du côté des plus jeunes (76 % des 18-24 ans) et des plus âgés.

La fracture numérique est aussi, en partie, sociale et l'imposition de demandes de droits sociaux dématérialisés est d'autant plus problématique que les classes populaires connaissent des situations d'instabilité de l'emploi et des revenus, les amenant à solliciter des prestations sociales diverses (RSA, Prime d'activité, Protection universelle maladie, etc.). Elles entretiennent des rapports complexes à l'État, aux administrations, à leurs démarches et leur langage spécifiques, mais aussi parfois éprouvent des difficultés à l'écrit, pourtant nécessaire aux démarches en ligne, générant ainsi des imbrications de problématiques d'illettrisme et d'illectronisme.

La demande dématérialisée de droits sociaux est ainsi conditionnée à de nombreux facteurs imbriqués, liés non seulement à des prédispositions sociales (niveau de diplôme, âge, etc.) et à l'accès matériel à un ordinateur, un scanner et à internet, mais aussi à des compétences spécifiques. D'une part, les démarches d'accès aux prestations sociales supposent des compétences administratives comme la maîtrise de la langue, de l'écrit, des prestations sociales, des procédures, du langage et des classifications administratives, qui conduisaient déjà certains publics précarisés à ne pas demander ou réussir à accéder à leurs droits sociaux. De l'autre, la réalisation de démarches en ligne est aussi conditionnée à des compétences numériques suffisantes pour réussir à utiliser une boîte mail, des plateformes de services publics, un scanner, transférer des pièces justificatives dans le format demandé et suivre le dossier.

Une division territoriale du travail entre acteurs publics et privés

Dans un contexte de réduction des effectifs et des moyens de gestion, les compétences administratives et numériques nécessaires à la réalisation de démarches en ligne et ce travail administratif – antérieurement exercés par des professionnels de services publics – sont désormais délégués aux administrés, dans une logique d'individualisation de la responsabilité

de gestion des dossiers. Plusieurs recherches ont pourtant révélé que les modalités d'accueil et la rencontre de professionnels jouent un rôle majeur dans l'information, la détection, l'accessibilité effective et le maintien des droits.

La difficulté de réalisation de démarches en ligne et d'accès à un professionnel en capacité de traiter un dossier peut retarder, complexifier voire compromettre l'accès ou le maintien des droits sociaux de certains publics précarisés. Cela peut constituer ainsi un risque d'accumulation de difficultés et d'aggravation de la situation de nature à générer, par exemple, des impayés de loyer, du surendettement, des expulsions locatives, mais aussi des problématiques imbriquées d'accès aux soins, d'altération de la santé physique et psychique, pouvant freiner la capacité des publics à s'en sortir. Ainsi, celles et ceux disposant de personnes ressources dans leur entourage cherchent de l'aide auprès d'eux, mais cela suppose de la confiance, une dépendance à la disponibilité et aux compétences des proches-aidants.

À défaut de trouver de l'aide dans leur entourage, les publics en difficulté avec les démarches en ligne s'adressent aux institutions sociales locales et aux structures de proximité, ce qui conduit à un transfert de la charge du travail administratif vers d'autres acteurs locaux. Cette sous-traitance du travail d'accompagnement à l'accès aux droits s'opère de façon explicite lorsque l'administration propose des contreparties (moyens humains, matériels, financiers), ou de manière plus tacite lorsque les acteurs assurent ce service sans contrepartie, par nécessité ou engagement dans la réponse aux besoins de leurs publics.

D'une part, les travailleuses sociales des collectivités territoriales dans les Maisons départementales des solidarités (MDS) et les Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale sont particulièrement sollicitées pour accompagner l'accès aux droits. De l'autre, les intervenants de structures de proximité sont également mobilisés dans ces tâches qui ne relèvent pas directement de leurs missions premières et pour lesquelles ils ne disposent pas toujours du niveau de formation adéquate.

C'est le cas par exemple des centres sociaux, des associations caritatives (secours catholique, ATD Quart Monde, Secours populaire, etc.), et plus récemment (depuis 2020) des « Espaces France services » (EFS). Il s'agit de labellisation de structures publiques ou privées mandatées pour l'accompagnement de démarches administratives en ligne, qui s'est matérialisée par le recrutement pour deux ans de Conseillers numériques France services (CNFS). Formés 3 à 12 semaines principalement par des acteurs de la médiation numérique, les CNFS sont mis à disposition des EFS et d'autres organismes.

Notons par ailleurs que, face à l'ampleur de la demande et indépendamment des logiques territoriales, des acteurs privés lucratifs se positionnent sur le « marché de l'accès aux droits » et proposent de manière plus diffuse des services payants d'accompagnement, pourtant illégaux en matière d'accès aux prestations sociales selon le code de la sécurité sociale (articles L. 377-2 et L. 554-2).

L'accompagnement à l'accès aux droits est alors transféré ou sous-traité, avec ou sans contrepartie, à différents types d'acteurs, variablement investis et en capacité de répondre à la diversité des questions techniques ou administratives qui leurs sont posées. Dans les faits, l'action sociale locale se caractérise par une diversité d'acteurs publics et privés opérant à des échelles de gouvernement variables, issus de plusieurs secteurs (social, santé, mobilité, logement, emploi, *etc.*), conduisant différents dispositifs morcelés par type de financement, souvent sur la base d'appels à projet, impliquant des difficultés de coordination.

Le contexte de territorialisation de l'action publique reste marqué par des formes de concurrence entre collectivités dans la recomposition de la gouvernance locale. Ainsi, ces [reconfigurations](#) de la division du travail d'accès aux droits, entre acteurs publics et privés associatifs, ne sont pas sans soulever des tensions et des problématiques de coordination entre collectivités territoriales, services publics et structures associatives en concurrence dans l'obtention de financements.

L'arbitrage des travailleuses sociales

L'environnement professionnel du travail social est marqué par une forte demande, des difficultés à répondre à l'imbrication des problématiques sociales rencontrées par les publics précarisés par manque de moyens humains et financiers, mais aussi par une certaine désaffection du métier d'assistante sociale, des soucis de recrutement et de maintien des effectifs. Autant d'éléments rendant peu propice la prise en charge par les travailleuses sociales de collectivités territoriales (assistantes sociales, conseillères en économie sociale et familiales, éducatrices spécialisées), de l'accompagnement à la réalisation, de démarches en ligne pourtant nécessaires à l'accès des publics aux prestations sociales. Ces demandes impactent fortement leur activité, interrogent leurs pratiques et leurs identités professionnelles, l'organisation du travail et la nature de la relation d'accompagnement, les conduisant à opérer des arbitrages plus ou moins favorables à l'accès aux droits.

Tout d'abord, face aux logiques institutionnelles où chacun des acteurs locaux intervient auprès de « ses publics » pour mettre en œuvre « ses missions » et proposer « ses aides », les formes de transfert de la charge de travail d'accompagnement à l'accès aux prestations sociales génèrent des tensions politiques et professionnelles qui se caractérisent par des résistances à différents niveaux de la hiérarchie. Ces accompagnements supposent des adaptations de l'organisation du travail et de la configuration des accueils, notamment en termes d'équipement informatique et d'accès au wifi, mais aussi en termes de compétences et d'ajustements aux contraintes légales de protection des données dans le suivi des publics (conservation des identifiants, responsabilité professionnelle engagée, *etc.*). Toutes les collectivités ne sont pas prêtes ou favorables à la réalisation de ces transformations, générant au final des conceptions et des pratiques très variables d'un territoire, d'une structure ou d'une direction à l'autre.

Ensuite, la [recherche](#) réalisée auprès de travailleuses sociales du département des Bouches-du-Rhône révèle que, si les travailleuses sociales se montrent globalement intéressées par le déploiement d'outils numériques professionnels, une partie d'entre elles expriment aussi des

réticences face au numérique dans la relation d'accompagnement. Elles le perçoivent comme « asocial », altérant la relation, les valeurs de lien social, les pratiques et l'identité professionnelle.

Les travailleuses sociales font état d'une complexification des relations professionnelles avec les grands opérateurs de services publics (CAF, CPAM, Pôle emploi notamment) avec lesquels elles n'ont désormais que peu ou plus de possibilité de contact directs pour pouvoir débloquer des situations complexes rapidement. Elles se trouvent contraintes de passer par des plateformes en ligne, limitant ainsi leur marge de manœuvre dans l'ouverture et le maintien des droits.

Par ailleurs, cette enquête, comme [d'autres](#), met en évidence que les travailleuses sociales ont développé des compétences numériques « sur le tas », sans nécessairement disposer de formation spécifique. Une partie d'entre elles éprouve des difficultés d'utilisation des outils numériques, freinant la prise en charge de l'accompagnement à l'accès aux droits comme en témoigne cet extrait d'entretien avec une assistante sociale de MDS : « Nous c'est l'outil numérique qui nous échappe, on n'est pas de la génération, on n'a pas été formé. Moi je suis née avec ça (elle montre son stylo), je fais ce que vous voulez avec ça. Par contre si je dois passer par ordinateur ben vous allez patienter. » Cette forme de « [fracture numérique](#) » du côté des travailleuses sociales semble accentuée par un effet générationnel et conduit à des pratiques d'accompagnement des publics très variables dans leur accès aux droits.

En effet, les observations conduites révèlent que l'accompagnement aux démarches en ligne est souvent qualifié « d'administratif », considéré comme fastidieux et répétitif, ne relevant pas du cœur de métier des travailleuses sociales et altérant leur identité professionnelle. Il figure parmi « le sale boulot », par rapport à l'accompagnement des familles à la parentalité, aux mesures de protection « tâches nobles » du métier. Les travailleuses sociales opèrent ainsi, face au « sale boulot administratif en ligne », des arbitrages individuels qui se traduisent par des pratiques variables d'accompagnement à l'accès aux droits au sein des MDS, allant d'un suivi complet à des orientations vers d'autres organismes, en passant par des conditionnalités de prise en charge (« ça dépend s'ils ont leur mot de passe »).

Dans les faits, les directives qu'elles reçoivent sur les modalités d'accompagnement des publics restent peu structurées et parfois divergentes d'un niveau hiérarchique à l'autre. Certaines directions de MDS considèrent que leurs travailleuses sociales ne doivent pas prendre en charge l'accompagnement à la réalisation de démarches en ligne, d'autre uniquement pour les publics déjà suivis pour un autre motif, d'autres uniquement pour les publics qui ne s'en sortiront pas en termes d'accès aux droits.

Face à ces directives parfois floues, les travailleuses sociales investissent leurs marges de manœuvre pour arbitrer la prise en charge de l'accès aux droits dématérialisé, en fonction notamment de leurs conditions et de leur charge de travail (moyens humains, temps, répartition du travail) pour répondre aux besoins sociaux, de leurs compétences et appétences à la réalisation de démarches administratives en ligne, mais aussi de leurs conceptions du métier et des priorités. Leurs identités professionnelles et la manière dont elles donnent sens à leur travail

se révèlent déterminantes dans leurs arbitrages : là où certaines considèrent l'accès aux droits comme nécessaire, voire comme un support à la relation pour travailler sur diverses problématiques sociales, d'autres privilégient la défense d'intérêts professionnels et la préservation du cœur de métier, ou encore mobilisent la rhétorique de l'autonomie des publics, leur renvoyant ainsi la responsabilité de gestion de leur dossier. Différents facteurs entrent donc en jeu dans les arbitrages opérés par les travailleuses sociales concernant l'accompagnement à aux démarches en ligne, s'inscrivant plus ou moins en faveur de l'accès aux droits des publics précarisés.

Des modalités d'accompagnement hétérogènes

Les reconfigurations de la division territoriale du travail d'accompagnement à l'accès aux droits, entre acteurs publics et privés, soulèvent des problématiques de coordination entre les services publics, les collectivités territoriales et les structures associatives, mais aussi entre leurs différents professionnels. En effet, le transfert de charge est variablement saisi, investi et réalisé par divers profils d'acteurs, plus ou moins en capacité de répondre aux demandes : des travailleuses sociales, des professionnels de la médiation administrative, de la médiation numérique, de l'animation sociale et socioculturelle, des conseillers numériques, mais aussi des services civiques et des bénévoles d'associations.

Les observations réalisées révèlent que leurs pratiques d'accompagnement et leurs compétences administratives, numériques, relationnelles sont très hétérogènes. Par exemple, si les travailleuses sociales peuvent éprouver des difficultés avec l'utilisation de plateformes en ligne, les médiateurs et les conseillers numériques sont parfois peu enclins à maîtriser les droits sociaux et les procédures administratives, là où les services civiques rencontrent aussi des difficultés relationnelles avec les publics précarisés.

Les conditions d'accueil sont très variables en termes d'espace de confidentialité, de formation des agents, d'information et d'implication des publics dans la démarche, avec la plupart du temps des demandes prises en charge et d'autres écartées (droits des étrangers, droit au logement, etc.). L'articulation des missions entre travail social et médiation numérique est rarement définie, générant ainsi des insécurités ou des confusions, les différents intervenants se connaissent peu et entretenant parfois des formes de défiance quant à la préservation de leur champ d'intervention professionnel, mais aussi quant à la qualité et l'amplitude des accompagnements proposés.

Cette double problématique de division territoriale du travail d'accompagnement à l'accès aux droits et de coordination des actions entre les acteurs locaux et les différents professionnels est plus ou moins identifiée, prise en charge et pilotée par les collectivités d'un territoire à l'autre. Lorsqu'elle est investie, elle est aussi parfois particulièrement imprégnée d'une confusion entre ce qui relève de l'accès aux droits des publics précarisés (ouverture et maintien de prestations sociales) et l'inclusion numérique tournée vers l'apprentissage de l'utilisation des outils numériques et d'internet, n'impliquant pas nécessairement une maîtrise des plateformes de service public, des compétences administratives ou la réponse à l'urgence d'ouverture de droits.

D'une part, ces confusions semblent opérer, pour les décideurs locaux qui peinent parfois à identifier les différentes problématiques liées à l'accompagnement à l'accès aux droits, tant sur la coordination politique territoriale que sur les tensions professionnelles générées par la faible articulation des missions et compétences de chacun, ou encore sur leurs implications dans les parcours d'accès aux droits complexes des publics précarisés. Ils tendent ainsi à proposer des appels à projets, pour apporter des réponses dites « innovantes », à travers la mobilisation d'association de proximité, participant d'une mise en concurrence des acteurs et d'une forme de fragmentation de l'action publique.

De l'autre, la reformulation de la problématique de l'accès aux droits vers celle de l'inclusion numérique est stratégiquement investie par les acteurs de la médiation numérique, cherchant à développer, professionnaliser et pérenniser leur activité, dans un contexte de concurrence pour l'obtention de marchés publics. En fonction des territoires, les réseaux d'acteurs locaux de la médiation numérique peuvent se révéler assez hétérogènes, parfois issus d'école de commerce, de l'informatique, du social business ou de la culture, disposant d'appétences et de compétences variables en matière de démarches administratives, d'accès aux droits et d'accompagnement de publics précarisés. Les professionnelles et cheffes de service du travail social interrogées dans le cadre de l'enquête, font état d'un « choc des cultures » avec les acteurs de la médiation numérique, dont la confusion entre l'accès aux droits et l'inclusion numérique semble constituer un des révélateurs.

La dématérialisation des démarches d'accès aux prestations sociales responsabilise les publics dans le travail de gestion de leurs droits, alors conditionné à des compétences administratives et numériques, mettant en difficulté certains publics précarisés qui nécessitent un accompagnement. Elle génère des reconfigurations – plus ou moins coordonnées et articulées – de la division locale du travail d'accompagnement à l'accès aux droits, entre acteurs publics et privés, issus de différents métiers et proposant des accompagnements hétérogènes, qui tendent parfois à être confondus avec l'inclusion numérique. Ces transformations interrogent sur les [mécanismes de reproduction](#) d'inégalités sociales qui tendent à reconfigurer, rallonger voire complexifier les parcours d'accès aux droits des publics précarisés.

NDLR : Cet article est issu d'un cycle de rencontres entre travailleur.ses, chercheur.ses et [militant.es](#) sur la dématérialisation du service social et sur les algorithmes publics organisés par l'association le Mouton Numérique. Les rencontres passées sont à lire ou à écouter sur le [site du Mouton](#), avec les détails de la programmation 2023.

[Nadia Okbani](#)

Politiste, Maître de conférences en Science politique