



Étude sur les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale - Volet 2

Synthèse thématique

Variable 4 : Les pratiques et les besoins des habitants

Septembre 2020

Principales sources bibliographiques utilisées :

1. Baromètre du numérique, CREDOC, 2019.
2. « Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base », *Insee Première* n° 1780, octobre 2019.
3. DOCAPOST, Livre Blanc « Les collectivités territoriales au cœur de la transformation numérique de la relation citoyens », La Poste, 2017.
4. *Enquête sur l'accès aux droits*, Rapport du Défenseur des droits, volume 2, 2017.
5. Découvrir les initiatives d'inclusion numérique, <https://territoires.societenumerique.gouv.fr/boite-outils/initiative.html>

LES TENDANCES D'ÉVOLUTION CONSTATÉES

DES TENDANCES LOURDES

- **Un retard de l'administration par rapport au niveau élevé de pratiques numériques des habitants**

Le **taux d'équipement** en *smartphone* et en micro-ordinateur autant que le taux d'accès à Internet sont **en constante augmentation**. Dans cette progression, l'usage du *smartphone* supplante celui de l'ordinateur.

Cette position prédominante du *smartphone* tant en matière d'équipement que d'usage tient en partie au fait que les Français recherchent des technologies mobiles et une portabilité des services, un équipement moins coûteux qu'un ordinateur et plus adapté à l'usage croissant (notamment pour les plus jeunes) en services de messageries instantanées et de vidéos à la demande.

Au-delà des pratiques numériques « privées », qui sont en pleine expansion, **les e-services publics les plus utilisés sont révélateurs d'une relation encore conventionnelle entre les habitants et l'administration**. En effet, par ordre d'importance quant à l'usage des e-services publics, viennent tout d'abord les demandes d'actes d'état civil, puis les demandes de rendez-vous pour les passeports et les cartes nationales d'identité, les inscriptions à des activités, les paiements en ligne et, enfin, les signalements de problèmes/dysfonctionnements sur l'espace public.

Les applicatifs et outils de la Civic Tech proposés par les pouvoirs publics ou par des opérateurs privés pour le compte des pouvoirs publics, restent encore d'un usage restreint par les citoyens qui

semblent même les percevoir avec une certaine défiance (ne seraient-ils pas que des outils de communication « gadgets et poudre aux yeux » pour satisfaire à des effets de mode ? Quid des questions d'anonymat et de protection des données ?).

Un décalage semble s'opérer entre un recours croissant aux e-services à finalité privée et marchande et l'usage des e-services publics qui s'imposent de fait aux habitants comme des modalités de plus en plus incontournables de la relation avec l'administration. Il contraint vraisemblablement les collectivités à définir une offre de services en ligne plus attractive, porteuse d'une dynamique orientée vers de nouvelles gammes de services et moins axée sur une logique de substitution à des modes traditionnels de relation administration/usagers.

➤ **Des attentes des usagers qui tiennent moins à la transition numérique de l'action publique elle-même qu'à une meilleure qualité du service public local**

« Les outils numériques ne sont pas la cause du changement, ils ne sont que des outils en réponse à une évolution des usages, des règles et des modes de fonctionnement de nos sociétés » (Livre Blanc : les collectivités territoriales au cœur de la transformation numérique de la relation citoyens - DOCAPOST - La Poste -2017).

Cette proposition inviterait à considérer d'avantage les besoins et les attentes des usagers vis-à-vis des services publics que les outils numériques eux-mêmes.

Parmi ces besoins et attentes des usagers, peuvent être notamment cités :

- 1) Le décloisonnement des échelons administratifs (commune-intercommunalité-département-région-État) et des niveaux de réponses ;
- 2) La neutralité de l'administration, la confidentialité et la protection des données collectées et leur exploitation à des fins exclusives d'intérêt général ;
- 3) La délivrance d'un service personnalisé et de proximité ;
- 4) La traçabilité et la transparence dans le traitement des demandes faites à l'administration ;
- 5) L'efficacité de l'action administrative (traiter mieux et plus rapidement les demandes des usagers).

L'interconnexion des outils et des données, **l'interopérabilité** des processus, **l'exploitation croisée** de données toujours plus massives et diversifiées, **l'automatisation** des contrôles, **l'instruction et le suivi en ligne des demandes, la saisie de l'administration par différents canaux, la dématérialisation, les garanties réglementaires de protection des données (...)** sont **autant de dispositifs et de fonctionnalités** qui se renforcent et se développent avec le numérique et **qui devraient pouvoir être mis au service des attentes exprimées par les usagers.**

Dans un contexte de maîtrise des coûts et de rationalisation, certains soulignent le risque que ces fonctionnalités standardisent et industrialisent le traitement des demandes des usagers. **Avec la transition numérique, l'administration devra faire la preuve, au contraire,** que ces outils permettent de mieux répondre aux besoins spécifiques des usagers et d'améliorer la qualité de l'action publique.

En ce sens, l'expression de transition numérique peut paraître trompeuse dans ses enjeux. **Le numérique n'est « qu'une étape et une modalité, dans une redéfinition du rôle des services publics et du sens donné dans leurs relations avec les usagers. »** (Enquête sur l'accès aux droits, volume 2

- Rapport du Défenseur des droits - mars 2017). C'est dans cette capacité de redéfinition que réside réellement un enjeu de transition.

➤ **Le numérique comme facteur d'intégration et comme garant d'un meilleur accès aux droits**

De façon générale, les Français apprécient plutôt l'influence des technologies du numérique : 70 % d'entre eux estiment que le numérique est un atout pour l'éducation, la formation et l'emploi.

La population française considère que l'accès à Internet est nécessaire pour se sentir intégré dans la société et que le numérique est essentiel dans l'évolution des relations entre citoyens et administrations.

Cette perception de la e-administration par les usagers est toutefois nuancée.

Ainsi, 41 % des usagers pensent que le développement du numérique n'a pas induit de changement dans les relations avec l'administration. Si, par ailleurs, 19 % des usagers estiment que les relations se sont simplifiées, 37 % des usagers ont, au contraire, le sentiment qu'elles se sont complexifiées.

Les freins évoqués concernant les démarches en ligne, tiennent aux difficultés avec l'informatique et Internet (16 % des réponses), à la complexité des démarches elles-mêmes (11 % des réponses), à l'ergonomie et à la conception des sites (10 % des réponses) ou encore à l'absence d'un interlocuteur susceptible d'apporter une assistance aux démarches (10 % des réponses).

Ces freins ou difficultés d'accès et d'usage aux e-services publics sont pointés avec force dès lors qu'ils peuvent être un facteur de risque aggravant ou excluant dans l'accès aux droits des usagers (sachant que 20 % de la population méconnaît la possibilité de contester une décision d'un service public).

➤ **L'usage du numérique : un marqueur social et un risque persistant d'exclusion sociale**

Si les disparités territoriales d'accès et d'équipement sont modestes, en revanche, **le rapport des habitants au numérique reste fortement marqué par des inégalités sociales.**

Le manque d'équipement et de compétences se concentre sur les personnes les plus âgées, les moins diplômées, aux revenus modestes, celles vivant seules ou en couple sans enfant, les personnes résidant dans les DOM. À titre d'exemple, en 2019, parmi les 12 % des personnes de 15 ans ou plus ne disposant pas d'accès Internet, 53 % ont 75 ans et plus, 34 % sont des personnes sans diplôme, 16 % concernent les ménages les plus modestes.

Cet état de fait souligne une tendance forte : l'accès et l'usage d'Internet notamment vis-à-vis des services publics, peuvent représenter un véritable handicap pouvant accroître durablement la vulnérabilité sociale de populations potentiellement déjà fragilisées.

Cette tendance interroge l'action des pouvoirs publics dans la réduction de l'illectronisme et dans la garantie du maintien de l'accès aux droits des usagers. La « transition numérique » pose un défi

aux collectivités afin que les changements en cours n'accroissent pas les inégalités déjà existantes et qu'à l'inverse, ils puissent préserver les liens sociaux et en créer de nouveaux.

➤ **Une nécessaire formation continue à l'acquisition et à l'adaptation des compétences numériques**

Les statistiques du CREDOC et de l'Insee en matière de pratiques numériques des habitants **sont assez paradoxales**. Elles montrent simultanément :

- 1) Une croissance exponentielle des usages numériques ;
- 2) Dans le même temps, en 2019, 15 % des personnes de plus de 15 ans ou plus n'ont pas utilisé Internet au cours de l'année, 17 % de la population est en situation d'illectronisme, 12 % des individus de 15 ans ou plus ne disposent d'aucun accès à Internet ;
- 3) Un découplage entre usages numériques et compétences numériques.

En 2019, 21 % de la population ne sait pas communiquer *via* Internet ; 35 % des usagers au cours d'une année ne sont pas en capacité d'utiliser des outils bureautiques, 38 % des usagers manquent au moins de l'une des compétences numériques définies par Eurostat :

- 1) Rechercher des informations (sur des produits et services marchands ou administratifs, etc.) ;
- 2) Communiquer (envoyer ou recevoir des courriels, etc.) ;
- 3) Résoudre un problème (accéder à son compte bancaire par Internet, copier des fichiers, etc.) ;
- 4) Utiliser des logiciels (traitement de texte, etc.).

Notons enfin, que parmi les usagers d'Internet, 49 % ne sont pas en capacité de rechercher des informations administratives. Pour ces personnes, la e-administration accroît le non-recours à des services et conduit à la perte de droits.

Au total, 43 % des individus de 16 à 74 ans ont un score de compétences numériques nul ou faible, ce qui place la France dans la moyenne des pays européens.

Au-delà des nécessités de médiation numérique, la progression du numérique dans notre société représente un véritable enjeu de politique publique en faveur d'une éducation tout au long de la vie à l'acquisition des compétences numériques.

En effet, le numérique a pour particularité que son usage concerne toutes les tranches d'âge et que le renouvellement des technologies et des possibilités d'usage oblige à fournir une formation tout au long de la vie pour l'acquisition et l'adaptation des compétences numériques.

➤ **Des impératifs : répondre à un besoin massif de médiation et repenser globalement le service public à l'usager**

Seulement 4 adultes sur 10 se sentent en capacité de se « débrouiller » seuls ou n'ont pas de difficultés particulières dans leurs relations et dans leurs démarches avec l'administration.

Le rapport du Défenseur des droits de 2017 précise que 13 % de la population, soit 7 millions de personnes, sont dans l'incapacité de déclarer leurs revenus en ligne, de télécharger ou de remplir un formulaire ou d'obtenir des informations sur Internet. 19 % de la population déclare avoir besoin d'un accompagnement de la part des pouvoirs publics pour se familiariser avec la dématérialisation.

Dans le baromètre du numérique 2019, il est indiqué que pour 40 % des Français, la résolution des difficultés dans la gestion des démarches administratives, passerait de prime abord par un lieu « physique » qui combinerait proximité, présence d'un interlocuteur et diversité des services publics présents.

Le besoin de médiation et les difficultés des usagers dans leur relation à l'administration placent les pouvoirs publics et les collectivités en première ligne pour déployer des solutions de médiation numérique (création/labélisation des Maisons France Services ; expérimentation de l'outil France Aidants Connect ; mise en place du Pass Numérique, création de lieux et identification/formation de référents sur la médiation numérique).

La médiation vis-à-vis des usages numériques renvoie également les collectivités à une dimension éducative en interrogeant leur capacité à contribuer à une montée en compétence numérique en direction du plus grand nombre d'habitants.

Plus globalement et alors que le besoin de médiation s'accroît avec le développement du numérique et des e-services, plusieurs sources convergent pour évoquer le fait que la médiation ne peut pas être perçue comme « une simple action corrective » ou comme une modalité de rattrapage pour restaurer la qualité du lien entre l'administration et ses usagers.

La médiation traduit un besoin des habitants qui doit inviter à repenser la nature même du service rendu à l'utilisateur et les modalités du lien « conversationnel » entre l'utilisateur et l'administration.

Refonder la nature du service public à l'ère du numérique, repenser les modes de gestion de la relation citoyenne doivent à ce titre inciter les collectivités à mobiliser de nouveaux modes de production basés sur la concertation et la co-construction, le design d'usage et la prise en compte des parcours/expériences usagers.

DES SIGNAUX FAIBLES

➤ La résistance au changement et les craintes vis-à-vis d'un tout numérique

Les attentes et les perceptions que peuvent avoir les usagers vis-à-vis du numérique et des e-services ne doivent pas faire oublier que 28 % de la population ne se sent pas prête à adopter de nouvelles technologies et de nouveaux services numériques (+ 5 points par rapport à 2017).

Le développement exponentiel du numérique dans toutes les sphères de notre vie en société, suscite par ailleurs des réactions contre le tout numérique. Parmi les personnes qui font le choix de ne pas s'équiper : 19 % évoquent un manque d'intérêt, 15 % une volonté de protéger sa vie privée, 6 % ont un accès et un usage d'Internet hors domicile.

Dans le même registre, de nombreuses controverses accompagnent le développement des objets connectés (entre 2017 et 2018, leur marché a progressé de 17 % ; Les Échos - 2019). Elles portent sur leur utilité même (les objets connectés ne représenteraient que 1 % des dépenses high-tech des Français - étude Xerfi - 2018) et quant à leur vulnérabilité vis-à-vis des problèmes de sécurité (cyber attaques et protection des données personnelles notamment).

Enfin, la population est de plus en plus sensible ou sensibilisée aux conséquences négatives que la transition numérique a ou aurait sur l'emploi et sur l'environnement (Numérique, le grand gâchis énergétique - CNRS Le journal - mai 2018).

➤ Des compétences numériques au concept de capacitation

Sur un registre connexe à la problématique d'acquisition des compétences numériques, de nombreux travaux et publications interrogent la question de savoir **en quoi les usages du numérique peuvent être un facteur de développement des capacités d'un individu à agir.**

Ce concept de capacitation (empowerment) est notamment évoqué concernant le fait que le numérique et ses usages seraient porteurs d'un développement des compétences en lien à la créativité et à l'innovation dans les organisations (Rapport Capacity sur les usages numériques des Français - mars 2017).

Ce concept est également très présent dans les débats sur les outils de la Civic Tech, dans lesquels il est mis en avant que le déploiement des usages serait susceptible à terme d'avoir un effet de retour sur les capacités et les volontés d'engagement et de participation des citoyens. **À ce jour, les Civic Tech ne semblent pas avoir réussi encore à renforcer le réel pouvoir d'agir des citoyens** pour transformer le paysage institutionnel et les systèmes de gouvernance actuels (Audacities - Participation citoyenne : les civic tech dans la ville numérique réelle - avril 2018).

➤ Le développement par le secteur privé et marchand de e-services publics « parallèles », voire concurrentiels

Particulièrement visible sur le secteur de la recherche d'emploi, de la mobilité ou de la donnée, on peut se demander si les acteurs privés particulièrement offensifs sur le champ des nouvelles technologies ne développent pas, d'ores et déjà, des stratégies d'offre en matière de services et

d'activités d'intérêt général, parallèlement ou de manière concurrentielle, par rapport à la gamme des services proposés par les pouvoirs publics et par les collectivités en particulier.

Le développement en cours de solutions d'intelligence artificielle est annoncé comme pouvant générer une croissance mondiale de 14 % d'ici 2030, ce qui représenterait la plus forte opportunité de développement commercial de l'économie actuelle (Étude PWC - Sizing the price. Global Artificial Intelligence study - 2017).

En réaction à une forme de cloisonnement des différents niveaux de l'action publique, les opérateurs privés pourraient, par exemple, se positionner comme intermédiaires pour créer des plateformes de données publiques ou des « guichets uniques » fédérant des e-services publics de différentes nature et origine.

LES PRINCIPAUX IMPACTS AUJOURD'HUI DES BESOINS DES HABITANTS AU TITRE DU NUMÉRIQUE DANS LES ORGANISATIONS ET DANS L'EXERCICE DES MÉTIERS

Les principaux impacts observés portent sur deux dimensions :

- une dimension technique ;
- une dimension organisationnelle et managériale.

DES IMPACTS D'ORDRE TECHNIQUE

La dimension technique propre aux e-services publics fait appel à des **compétences de développement et de maintenance** encore rarement internalisées dans les organisations.

La pérennisation et le développement des nouveaux modes et outils de la relation citoyenne obligeront à s'approprier les **compétences nécessaires pour en avoir la souveraineté**.

Elles supposent une maîtrise de la chaîne technique par les acteurs de la maîtrise d'ouvrage (directions métiers, directions de la communication) et par ceux de la maîtrise d'œuvre (directions informatiques et systèmes d'information) pour maîtriser toutes les étapes de conception, de développement, de maintenance des e-services ainsi que de gestion et d'exploitation des données.

La dimension technique et les besoins de compétences ne sauraient se focaliser sur le seul aspect des outils numériques.

Pour les acteurs métiers placés en maîtrise d'ouvrage, l'intégration des nouveaux modes de la relation citoyen/administration nécessite l'acquisition de compétences en méthodes d'animation, de consultation, de gestion de projet et d'évaluation orientées vers le recueil et l'analyse du besoin des habitants/usagers.

À mi-chemin entre la dimension technique et organisationnelle, il s'agit également pour les professionnels des collectivités de penser et d'inventer de nouvelles formes de participation pour mettre l'utilisateur au cœur des processus de transformation des services publics. Ces compétences font appel aux méthodes d'innovation et de conduite de projets agiles, comme aux techniques

de design d'usage, de co-développement et de co-construction, avec les usagers et les acteurs d'un territoire.

DES IMPACTS D'ORDRE ORGANISATIONNEL

L'outil numérique tient souvent lieu de finalité et ne participe pas en tant que tel à ce jour, et de manière significative, à une transformation des process de décision, de participation des habitants et des modes de fonctionnement internes aux organisations.

Par ailleurs, l'interopérabilité, le découplage et la transversalité permis par les outils numériques se heurtent encore à des logiques internes d'organisation en silo et par métiers, aux strates administratives, voire au clivage entre le secteur public et le secteur privé.

Par rapport à ces deux constats, il y a un fort enjeu à pouvoir engager de nouvelles façons de faire, fondées sur des logiques de transversalité, de croisement et de co-production aussi bien en interne qu'en inter-institutionnel.

On voit bien également que cet aspect se double d'un enjeu de leadership : qui prendra demain la main pour promouvoir et mettre en œuvre ces nouveaux modes opératoires et la gamme des services qui en découleront ? L'État, les intercommunalités, les départements, les régions ?

Cette transformation nécessite :

- 1) Une compréhension partagée des enjeux d'action publique au-delà des « seuls » enjeux propres aux nouvelles technologies ;
- 2) La mise en synergie des acteurs du territoire et des usagers en intégrant une vision prospective du service public de demain et des attentes des usagers ;
- 3) Un management transversal et intégrateur des besoins/problématiques des différents pôles métiers ;
- 4) Un management « ouvert » qui favorise une meilleure prise en compte des besoins des usagers dans l'offre de service public et des externalités de l'action publique ;
- 5) Une capitalisation de l'expertise issue de ces nouveaux modes opératoires et de l'association de nouveaux contributeurs (usagers, associations, entreprises, opérateurs publics et privés...).

QUEL POSITIONNEMENT DU CNFPT ?

À ce stade de la phase préparatoire et compte tenu de ses objectifs, il est prématuré sur cette variable d'identifier un profil des compétences attendues par métiers et d'isoler quel pourrait être l'accompagnement particulier du CNFPT pour favoriser une montée en compétences des agents.

En revanche, il apparaît assez clairement que le positionnement du CNFPT gagnerait à ne pas se centrer sur les seuls aspects des technologies nouvelles (malgré un discours ambiant et un foisonnement de ressources qui invitent à cette inclinaison) et sur leur maîtrise technique.

La synthèse thématique de cette variable inviterait à décaler le point de vue : penser la transition numérique, c'est avant tout penser la place de l'utilisateur dans la transformation du service public lui-même.

Si le CNFPT doit rendre les collectivités proactives sur ce sujet, c'est peut-être en leur donnant les moyens de ré-interpeller en amont leur action et de concevoir en aval des solutions sur la façon dont le service public peut gagner en qualité dans sa réponse aux besoins des usagers et du territoire. Les nouvelles technologies ne sont qu'un vecteur, un contributeur pour concrétiser efficacement ces axes de progrès.

Dans cette logique, le positionnement de la réponse du CNFPT aux besoins des collectivités pourrait croiser deux approches :

- 1) Une approche transversale : pour favoriser une acculturation et la prise en compte d'enjeux collectifs : l'illectronisme et le risque d'exclusion numérique, la place des usagers, l'accès aux droits, la protection des données... ;
- 2) Une approche sectorielle : pour que chaque champ professionnel s'approprie des problématiques qui lui sont propres et pour modéliser des objets et des processus dans lesquels les nouvelles technologies sont gages de progrès dans le service rendu à l'utilisateur.