

Une numérisation impensée des services d'intérêt général : un mécanisme producteur d'inégalités

La numérisation accrue des services publics et d'intérêt général est vue comme une évolution allant de soi et porteuse de progrès politiques, économiques et démocratiques. Elle est supposée faciliter l'accès de tous les citoyens à leurs droits fondamentaux, notamment en facilitant les relations qu'ils entretiennent avec ces services. Il est pourtant essentiel que ce mouvement soit interrogé dans ses présupposés. L'étude que nous avons menée à l'Université Catholique de Louvain montre que cette stratégie numérique repose sur un impensé qui risque davantage d'éloigner les publics vulnérables de leur accès effectif aux droits sociaux fondamentaux...

Par Périne BORTCORNE

C'est un fait difficilement contestable : l'utilisation des technologies numériques – ordinateur, mais surtout des smartphones et autres objets connectés – s'impose aujourd'hui comme une évidence dans la vie courante de chaque individu, y compris des adultes en difficulté avec l'écrit. De fait, les résultats du dernier sondage en date sur l'accès et l'utilisation des technologies numériques¹, réalisé auprès d'apprenant-e-s de l'asbl Lire et Ecrire Bruxelles (LEEB) soulignent la popularité du téléphone portable chez les apprenants interrogés, dont la majorité possède un téléphone de type smartphone.

Ce constat n'efface évidemment pas les inégalités liées à la fois à la qualité de l'accès aux technologies numériques et à leurs usages que de nombreuses études pointent depuis longtemps. Pour autant, cette massification des pratiques connectées conforte les discours politiques et institutionnels dominants qui présentent la numérisation accrue des services publics comme une évolution à la fois inévitable et porteuse de progrès démocratiques. Les promoteurs de la transition numérique ne cessent notamment d'insister sur le potentiel des technologies numériques pour simplifier les relations entre citoyens-usagers et services publics.

Sans nier les avantages qu'offre la numérisation des services publics et, plus globalement, d'intérêt général² dans de nombreux domaines – administration, santé, mobilité etc. –, il est néanmoins essentiel de questionner les logiques sous-tendues dans les politiques de numérisation et de débattre des enjeux sociopolitiques que soulève cet avènement progressif d'une offre de services « sans contact physique ». Il s'agit en particulier de comprendre comment les organismes d'intérêt général articulent la numérisation de leurs services avec le maintien d'une offre accessible à tous les usagers, sans

1 Iria GALVAN CASTANO, *Adultes en difficulté avec l'écrit et nouvelles technologies : quel accès et quels usages ?*, Lire et Ecrire Bruxelles, 2019. En ligne : www.lire-et-ecrire.be/Adultes-en-difficulte-avec-l-ecrit-et-nouvelles-technologies-quel-acces-et

2 Un organisme ou service d'intérêt général peut recouvrir un large éventail d'activités de nature économique ou non (transports collectifs, soins de santé, services administratifs, etc.) et des formes organisationnelles diverses (institutions publiques, associations, mutualités, etc.), mais dont le socle commun est de poursuivre une mission d'intérêt général en vue de répondre à des besoins collectifs. Ce socle impose de respecter des principes au premier rang desquels figurent l'égalité d'accès face au service ainsi que la continuité et l'adaptabilité de l'offre.

discrimination. L'enjeu se pose avec d'autant plus d'acuité pour ces derniers, qui fondent la justification de leur existence sur les principes d'universalité et d'égalité de traitement des usagers.

Ces questions étaient au cœur d'une recherche menée récemment par une équipe de l'UCLouvain sur l'exclusion/inclusion numérique³. Un de ses volets portait sur la conception et la place de l'inclusion numérique dans les stratégies de numérisation des fournisseurs de services d'intérêt général⁴, ce qui a conduit à réaliser une série d'entretiens auprès des personnes en charge du travail de conception des services en ligne⁵. Au-delà du constat bien connu d'existence de disparités sociales dans l'utilisation des services en ligne, cette réflexion permet d'éclairer comment les modalités de conception de services sont susceptibles de contribuer (ou non) à produire de l'exclusion par le numérique.

Une politique de numérisation « par défaut » ...

Depuis plus de vingt ans, les organismes d'esprit public⁶, en Belgique comme ailleurs en Europe, sont engagés dans un vaste programme de modernisation de leurs services par le biais des technologies numériques. Cette marche vers le numérique s'est néanmoins accélérée depuis 2010 avec la consécration du principe « digital par défaut » dans les plans d'actions européens successifs en matière d'administration en ligne⁷. Ce principe signifie que tout service

³ La recherche IDEALiC – L'inclusion numérique par l'amélioration de l'autonomie et du pouvoir d'agir au fil du parcours de vie – a été financée par la Politique scientifique fédérale (BESLPO) en Belgique dans le cadre du programme BRAIN-be.Axe 5 – Grands défis sociétaux (2015-2019). Celle-ci rassemblait deux universités, l'UCLouvain du côté francophone et la Vrije Universiteit van Brussel du côté néerlandophone.

⁴ Carole BONNETIER, Périne BROTCORNE, Dana SHURMANS, *Les services d'intérêt général à l'épreuve de la numérisation : études de cas dans les secteurs de la mobilité, de la santé et de l'administration*, IDEALiC, juin 2019, 116 p. Voir : <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:217919>

⁵ L'enquête de terrain a été réalisée en 2018 par Carole BONNETIER et moi-même au sein de trois organismes d'intérêt général en Belgique, dans les secteurs de la mobilité, de la santé et de la vie administrative.

⁶ Voir : Laurent THEVENOT, *Les justifications du service public peuvent-elles contenir le Marché?* in Lyon-Caen A. & V. Champeil-Desplat (dir.), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, 2001.

⁷ Voir le plan d'action européen pour l'administration en ligne 2011-2015 (COM/2010/0743 final). En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52010DC0743> et son successeur, le plan d'action pour l'administration en ligne 2016-2020 (COM/2016/0179 final). En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>

est conçu, à la base, en format numérique « *de sorte à être tellement attrayants que (...) la grande majorité des transactions s'effectueront en ligne.* » L'Union européenne invite, dans ce cadre, les institutions publiques des Etats membres « *à fournir, d'ici 2022, à tous les citoyens des services publics numériques.* »⁸

Cette politique de « digital par défaut » affiche deux ambitions majeures : elle entend non seulement améliorer l'efficacité du fonctionnement des institutions grâce à une réduction drastique des coûts dans un contexte de contraintes budgétaires accrues. Mais, elle vise aussi et surtout à réduire les charges administratives qui pèsent sur les citoyens-usagers par le biais d'une offre de services de « *bout en bout simplifiée, conviviale et personnalisée.* »

Derrière ces objectifs annoncés de simplification des services par le biais de leur numérisation, il convient toutefois de s'interroger sur les stratégies concrètement déployées par les institutions pour s'assurer que prime bien le principe d'intérêt général propre à leurs missions. Au départ de la recherche, l'hypothèse était que le processus de numérisation s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie clairement définie, dont l'un des objectifs majeurs consistait précisément à éviter la mise à distance des usagers peinant à accéder aux services numériques ou, plus nombreux, à en tirer les bénéfices attendus.

... sur fond d'impensé numérique

Or, cette perspective apparaît incertaine tant la transition numérique des services semble aller relativement de soi au sein des trois organismes étudiés. Celle-ci apparaît en quelque sorte « naturalisée » et sa légitimité est peu questionnée par les acteurs interrogés au regard des valeurs traditionnellement portées par les services d'intérêt général.

Cette forme de consensus implicite sur le nécessaire bien-fondé de la conversion numérique des services a pour effet d'entraver le développement d'une stratégie murement réfléchie et partagée par l'ensemble des professionnels rencontrés. La vision relativement morcelée en la matière freine, à son tour, la mise en œuvre d'actions coordonnées en faveur d'une numérisation inclusive. Un professionnel rencontré confie d'ailleurs qu'il y a bien « *un manque*

⁸ Ibidem.

de stratégie transversale. La question de l'exclusion vient au deuxième plan car les solutions sont de facto techniques.» Ce propos révèle de façon assez exemplaire la tendance à « tomber » dans une forme de solutionnisme technologique⁹. Celui-ci consiste à apporter d'emblée des solutions techniques à des problèmes car celles-ci sont associées à un progrès sans forcément se demander si elles répondent aux besoins identifiés.

Au-delà d'un consensus sur la nécessité de promouvoir des services numériques accessibles à tous les usagers se cachent des conceptions plurielles de ce que recouvre l'inclusion numérique. Celles-ci se déclinent selon trois types de justification s'appuyant sur diverses logiques coexistant tant bien que mal : une logique marchande d'abord, suivant laquelle l'inclusion numérique permet de capter une clientèle plus importante ; une logique industrielle ensuite, suivant laquelle l'inclusion numérique permet d'accroître l'efficacité des services ; une logique civique enfin, suivant laquelle l'inclusion numérique permet de rendre les services plus égaux. Leur juxtaposition au sein des différents départements d'un même organisme contribue à expliquer les tâtonnements concernant la direction à prendre pour numériser l'offre de services. Tout se passe comme si la certitude d'être face à un processus inéluctable laisse la place à un certain flou quant aux orientations à donner pour parvenir à concilier numérisation des services et maintien de l'intérêt collectif.

Au-delà des conceptions divergentes sur les finalités de l'inclusion numérique, les acteurs rencontrés s'accordent néanmoins autour d'un cadre commun pour penser la numérisation des services et sa dimension inclusive. Comme déjà souligné, cette transition est considérée à la fois comme inévitable et désirable par et pour tous. A les écouter, celle-ci permet à l'utilisateur d'être « inclus d'office » dans la mesure où les contenus adaptés viennent automatiquement à lui. De plus, ce mouvement apparaît aussi profitable aux non-connectés, qui bénéficient du désengorgement des guichets physiques le temps qu'ils se familiarisent, à leur tour, aux services en ligne.

Cet impensé contribue en somme à faire de la numérisation un passage obligé pour toute organisation, y compris d'intérêt général, sans qu'une stratégie

⁹ Voir : Evgeny MOROZOV, *Pour tout résoudre, cliquez ici : l'aberration du solutionnisme technologique*, Fyp éditions, 2014.

ne soit définie ni que la légitimité du processus ne soit interrogée au regard des obligations incombant à ces organismes. Cette dynamique concourt à éluder les choix politiques et sociaux enfermés dans les dispositifs technologiques retenus par les acteurs chargés de la migration numérique des services. Elle participe en ce sens d'une dépolitisation des choix collectifs¹⁰.

Une représentation biaisée des usagers lors de la conception des services

Le principe de numérisation « par défaut » des services, couplé à cette forme « d'impensé numérique », conditionnent la représentation que les organismes se font de leurs publics-cibles ainsi que la manière de prendre en compte leurs attentes et besoins dans le travail de conception. Cette double tendance favorise en effet le développement d'interfaces adaptées avant tout aux besoins d'un usager standard « mobile et connecté ». Qu'il s'agisse de méthodes basées sur la mobilisation de porte-paroles (associations de seniors ou de personnes en situation d'illettrisme, par exemple) ou sur l'implication directe des usagers, celles-ci tendent globalement à sous-estimer l'hétérogénéité des situations d'usage – en particulier les plus contrariées – voire même à invisibiliser une partie des individus, peu ou pas connectés.¹¹

Ces biais sont notamment visibles dans les méthodes basées sur la capture de traces numériques d'usagers des services en ligne. Alors que cette technique de traçage vise précisément à saisir les comportements réels des publics-cibles en vue d'améliorer les services concernés, elle occulte paradoxalement les pratiques de ceux qui sont peu ou non connectés. Or, ce biais de représentativité ne semble pas soulever de questionnements majeurs de la part des acteurs interrogés. Ce constat met à jour une forme de déni de

¹⁰ Voir : Daniel COMPAGNON et Arnaud SAINT-MARTIN, *La technique : promesse, mirage et fatalité*, in *Socio*, n°12, 2019, pp.7-25. En ligne : <https://journals.openedition.org/socio/4401>

¹¹ Voir : Périne BROTCORNE, Carole BONNETIER et Patricia VENDRAMIN, *Une numérisation des services d'intérêt général qui peine à inclure et à émanciper tous les usagers*, in *Terminal*, 2019, pp.125-126. En ligne : <https://journals.openedition.org/terminal/4809>

reconnaissance¹² – au moins non intentionnelle – des individus silencieux en ligne, pourtant tout aussi usagers que les autres desdits services. En plus de la mise à distance effective des comportements des publics peu ou pas connectés par ces techniques, le manque de reconnaissance d'un tel biais par les professionnels mène à l'exclusion symbolique des individus « en mal d'autonomie numérique ».

Un contexte de dépendance numérique et ses exigences implicites

Au nom de l'optimisation des services d'intérêt général, la numérisation des relations administratives entend donc réduire les charges administratives qui pèsent sur les épaules des usagers. Or, en imposant le numérique comme vecteur principal, voire progressivement unique, pour accéder aux services, elle décharge sur l'individu une responsabilité : celle de s'équiper et d'être en capacité de maîtriser les technologies numériques. Autrement dit, ce contexte de « *dépendance numérique* »¹³ – traduisant l'idée d'une société entièrement soumise à l'usage des outils numériques – conditionne implicitement l'accès aux services à une « *contre demande technologique* »¹⁴.

Ce contexte d'obligation progressive de connexion pose alors la question du risque de marginalisation d'une partie de la population qui n'est pas en mesure de répondre aisément à cette nouvelle « norme administrative » dominante. Ce faisant, l'avènement d'un environnement dans lequel les services quotidiens sont d'abord configurés pour des individus supposés être utilisateurs des technologies génère « de facto » des inégalités entre ceux effectivement capables de tirer correctement parti de leurs usages et

¹² Voir : Nancy FRASER, *Justice sociale, redistribution et reconnaissance*, in *Revue du MAUSS*, n° 23, 2004/1, pp. 152-164. En ligne : www.cairn.info/revue-du-mauss-2004-1-page-152.htm

¹³ Margot BEAUCHAMPS, *Espace urbain et stratification sociale*, in *Classes sociales 2.0*, n°1, Recherches en sciences sociales sur Internet, 2012, p.1. En ligne : <https://journals.openedition.org/reset/139>

¹⁴ Pierre MAZET, *Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative*, in *La Revue française de service social*, vol. 264, n°2, 2017, pp. 41-47.

les autres. Comme insiste à juste titre Pierre Mazet¹⁵, les normes sous-jacentes à la numérisation généralisée des services mettent les individus en incapacité de demander leurs droits. En ce sens, c'est moins l'environnement numérique en soi que son caractère incontournable qui contribue à produire de l'exclusion. Ce risque est d'autant plus accru que l'imposition du format numérique dans les relations administratives s'accompagne bien souvent d'une suppression progressive des alternatives physiques où les médiations humaines permettent l'oralité comme mode de communication privilégié.

Cette injonction à « l'activation numérique » comporte de nombreuses exigences, souvent minimisées par les acteurs en charge de la conception des services numériques. En plus d'exigences matérielles et financières liées à la connexion, la « mise en conformité » des individus avec les normes administratives actuelles leur impose de développer de multiples compétences. Celles-ci sont, certes, d'ordre informatique et numérique (maintenance du matériel, mise à jour des logiciels, gestion de sa boîte mail, capacité de navigation, compréhension de l'architecture d'un site, etc.), mais aussi d'ordre administratif (procédures d'identification, gestion de ses données et de ses mots de passe, compréhension des procédures et du vocabulaire administratif, etc.). De plus, on l'oublie trop souvent, la capacité à lire et à écrire correctement, et plus globalement celle à développer un rapport décomplexé à l'écrit, constitue un prérequis indispensable pour échanger avec les fournisseurs de services en ligne, lesquels privilégient de loin l'écrit dans leurs interactions avec les administrés.

Des inégalités des chances aux inégalités d'accès aux droits

Si la question des inégalités numériques est loin d'être nouvelle, le mouvement d'accélération de la numérisation des services d'intérêt général déplace néanmoins ses implications sociales. Alors que les disparités dans l'accès et l'usage des technologies posaient des questions de discrimination en termes

¹⁵ Voir : Pierre MAZET, *Vers l'État plateforme. La dématérialisation de la relation administrative*, La Vie des idées, 2 avril 2019. En ligne : www.laviedesidees.fr/Vers-l-Etat-plateforme.html

de participation à la vie sociale, elles soulèvent désormais des questions inédites d'inégalités d'accès aux droits sociaux, et ce aux dépens des populations les plus fragiles sur le plan socioéconomique et culturel. Nombre d'enquêtes soulignent en effet depuis longtemps que les personnes moins autonomes dans leurs usages des technologies numériques sont généralement plus pauvres, moins diplômées et plus isolées que les autres; la vulnérabilité numérique épouse ainsi de près les formes de la vulnérabilité sociale.

Les conséquences de cette numérisation « par défaut » sont par ailleurs aussi palpables au sein du monde associatif, en particulier dans les secteurs de la médiation numérique et de l'action sociale. On manque encore aujourd'hui de données scientifiques solides à cet égard en Belgique. Néanmoins, de plus en plus de voix s'élèvent sur le terrain pour dénoncer la perte d'autonomie des usagers que génère la numérisation des services publics, en particulier sociaux. Les acteurs de première ligne pointent aussi leur malaise face à une forme d'institutionnalisation de la dépendance numérique des usagers à laquelle ils participent pourtant, lorsqu'ils font les démarches en ligne « à la place » du bénéficiaire/apprenant.

Bien que ce processus de marginalisation par le numérique résulte davantage d'un impensé des choix technologiques retenus que de politiques délibérées d'exclusion sociale, il constitue un réel enjeu pour les organismes d'intérêt public et les appelle à prendre leur responsabilité. Ceci suppose que les institutions placent au cœur de leur stratégie de numérisation le principe « d'inclusion par la conception et le design » tout en assurant le maintien des médiations humaines et des modalités d'accès variées aux services publics. Tant que cela ne sera pas explicitement le cas, la numérisation des services d'intérêt général, censée simplifier le parcours d'accès aux droits, participera paradoxalement à éloigner encore davantage les publics vulnérables de leur accès effectif aux droits sociaux fondamentaux.

Périne BORTCORNE, sociologue, chercheuse au CIRTES

UCLouvain