

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 préfectures.
- 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 les chèques 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	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.	2	Future Agence nationale de la cohésion des territoires en lien avec les hubs régionaux	2021
16	Étendre 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 fondues 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 suivies 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.

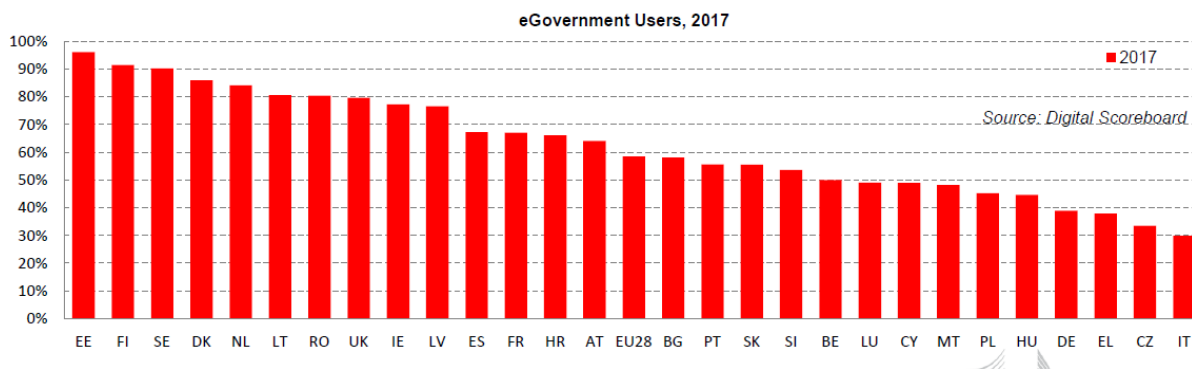
¹⁴ Tableau de bord des services numériques. Edition 2017

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



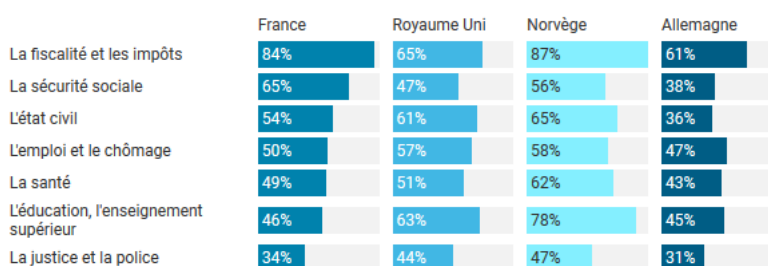
Source : EUROSTAT 2017

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 équitablement 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'utilisateur 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 CNNum³⁰ 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.

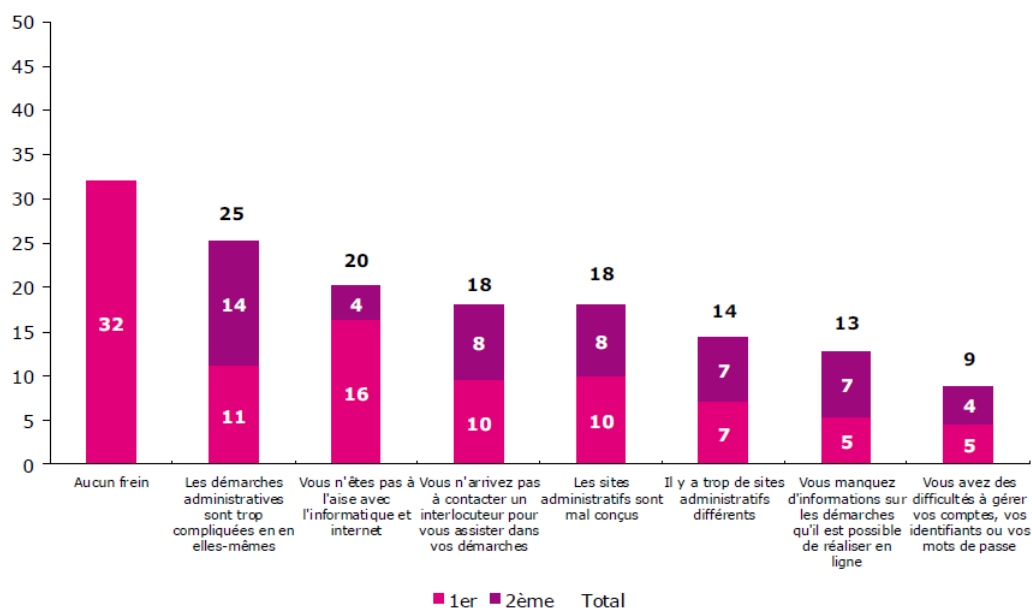
³⁰ Opus déjà cité

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 non-accès 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 littératie pour tous le socle d'une société inclusive par la formation massive et la constitution de référentiels communs de littératie 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 utilisateurs 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

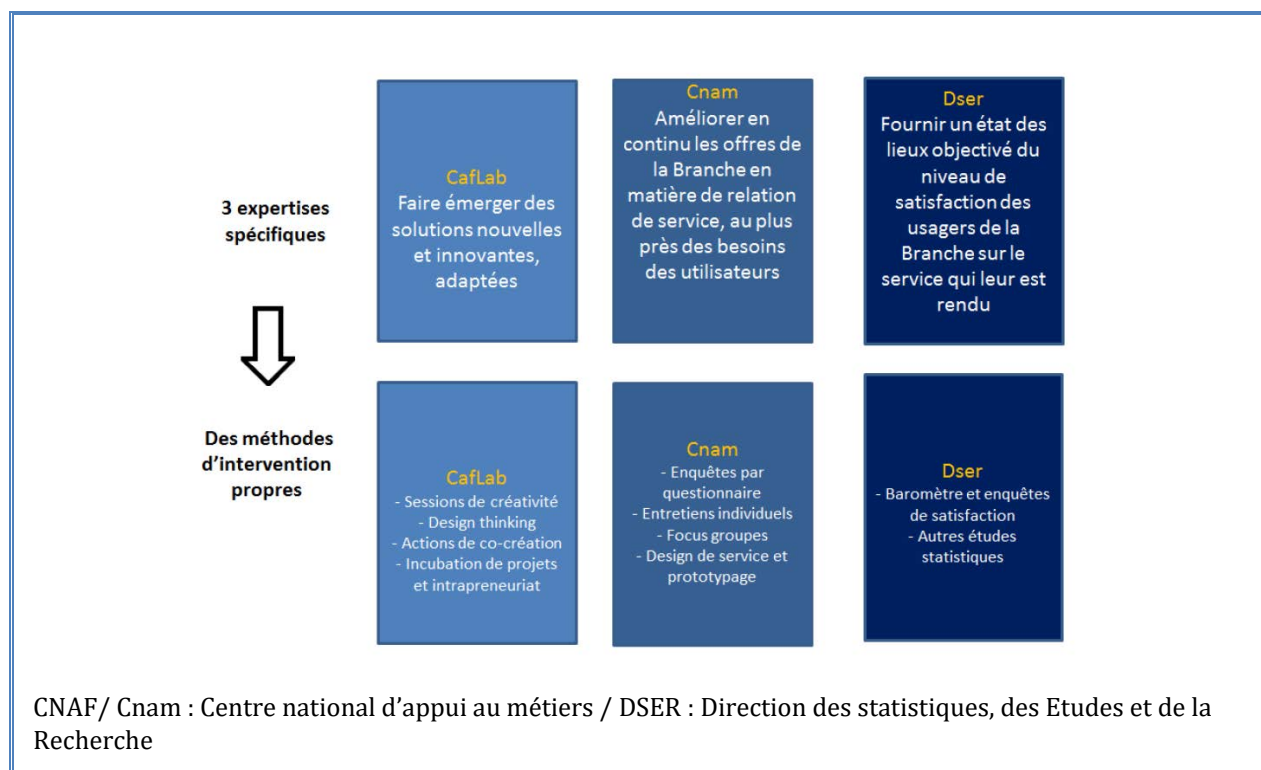
³⁹ Codes d'accès complexes ; difficultés de compréhension des courriers d'appel à photos (au contraire de la méthode « Facile à lire et à comprendre »)

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^{er} 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 « <i>salaire net versé</i> ».
--

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	Realisable 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	8	Non	À venir	17
Demande de Revenu de Solidarité Active (RSA) Affaires sociales - Accès aux droits	Oui	À venir	Oui	Oui	8	Non	À venir	8
Demande de prime d'activité - Caf Affaires sociales - Accès aux droits	Oui	À venir	Oui	Oui	8	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	8

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 par 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'une 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 inégaux

[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, paroursup.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'utilisateur 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 avertis 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 réaliser une demande conjointe de CMU-C ;
- L'émission d'un flux dématérialisé vers la CPAM, faisant suite à la 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 périodes 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).

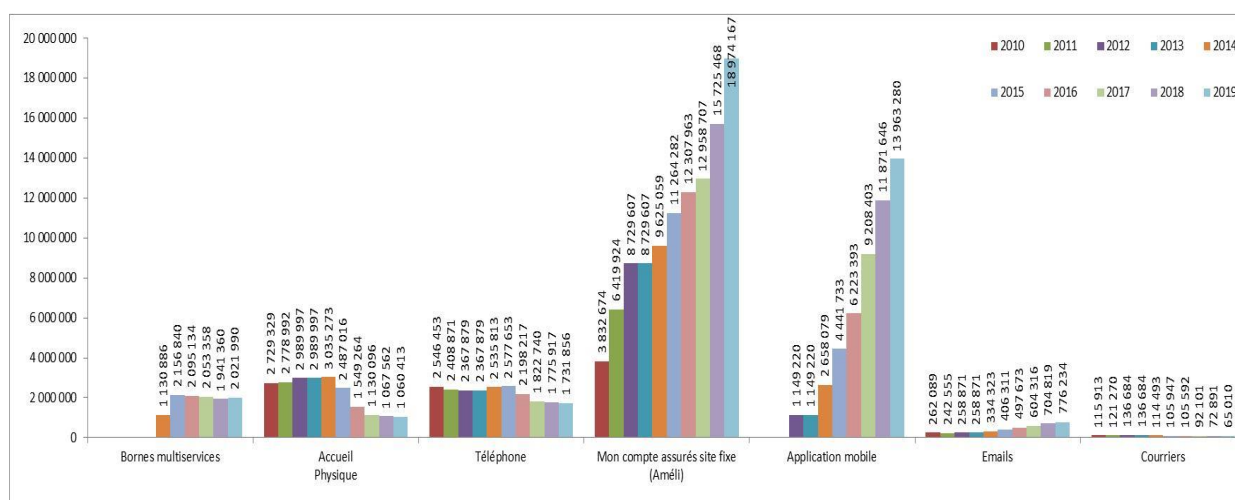
⁷² Voir à ce sujet le rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 : « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

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.alexacom/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 courriel 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.

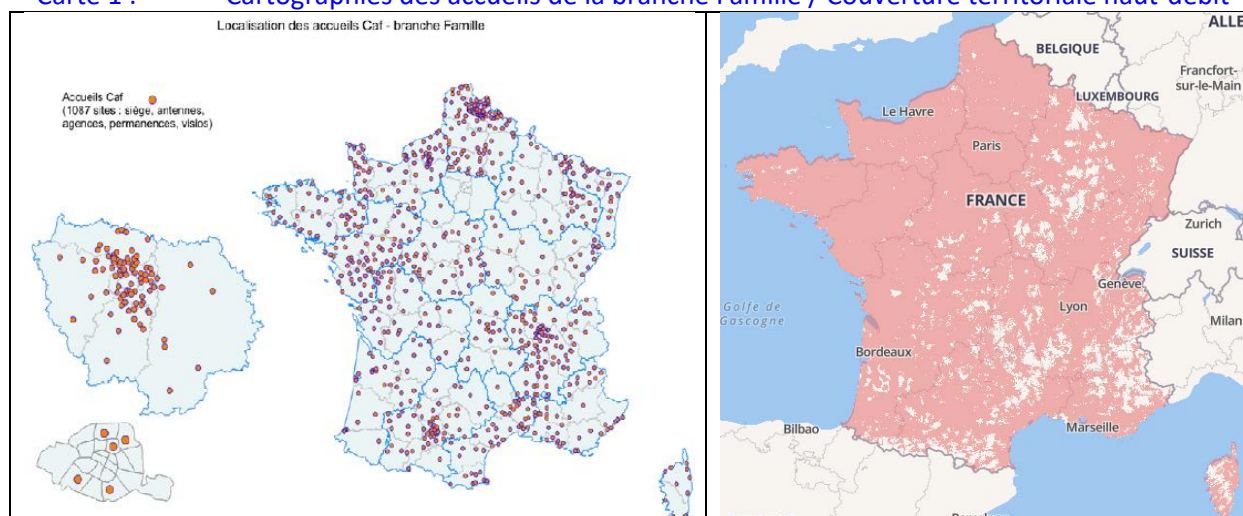
[173] Le taux et le délai de « décroché » sont des indicateurs phares des conventions de gestion qui ont permis de maintenir une accessibilité satisfaisante du canal, mais disparate entre opérateurs. 1 appel sur 10 n'est pas décroché à la CNAM, ainsi qu'un appel sur 5 à Pôle emploi et à la CNAF. La durée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

[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 couteuse 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 accompagné 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 (Argenteuil, 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 régions 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, externalisées 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-SILAB 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'usager à l'occasion d'un RDV des droits¹⁰³ ;
- La détection des droits à l'occasion d'un évènement 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 extraits 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 (CNAD) 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 aux 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-contrainants, 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 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.

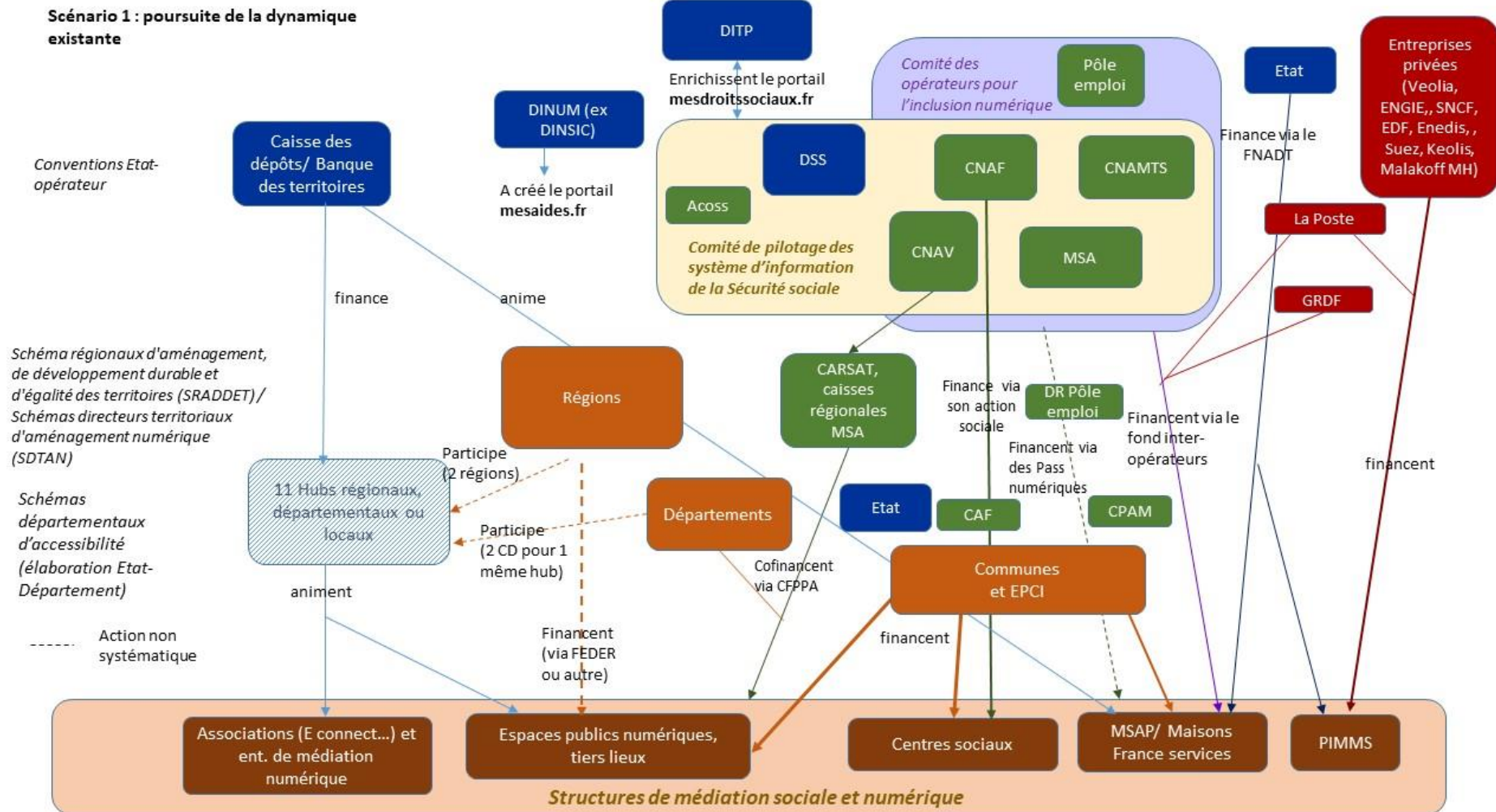
En 1996, sous la houlette de la Fondation Tiger Leap (*Le Bond du tigre*), chargée par le gouvernement des investissements technologiques un programme d'équipement en infrastructure sur le territoire a été lancé, qui a permis par exemple de doter d'ordinateurs tous les établissements d'enseignement. 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.

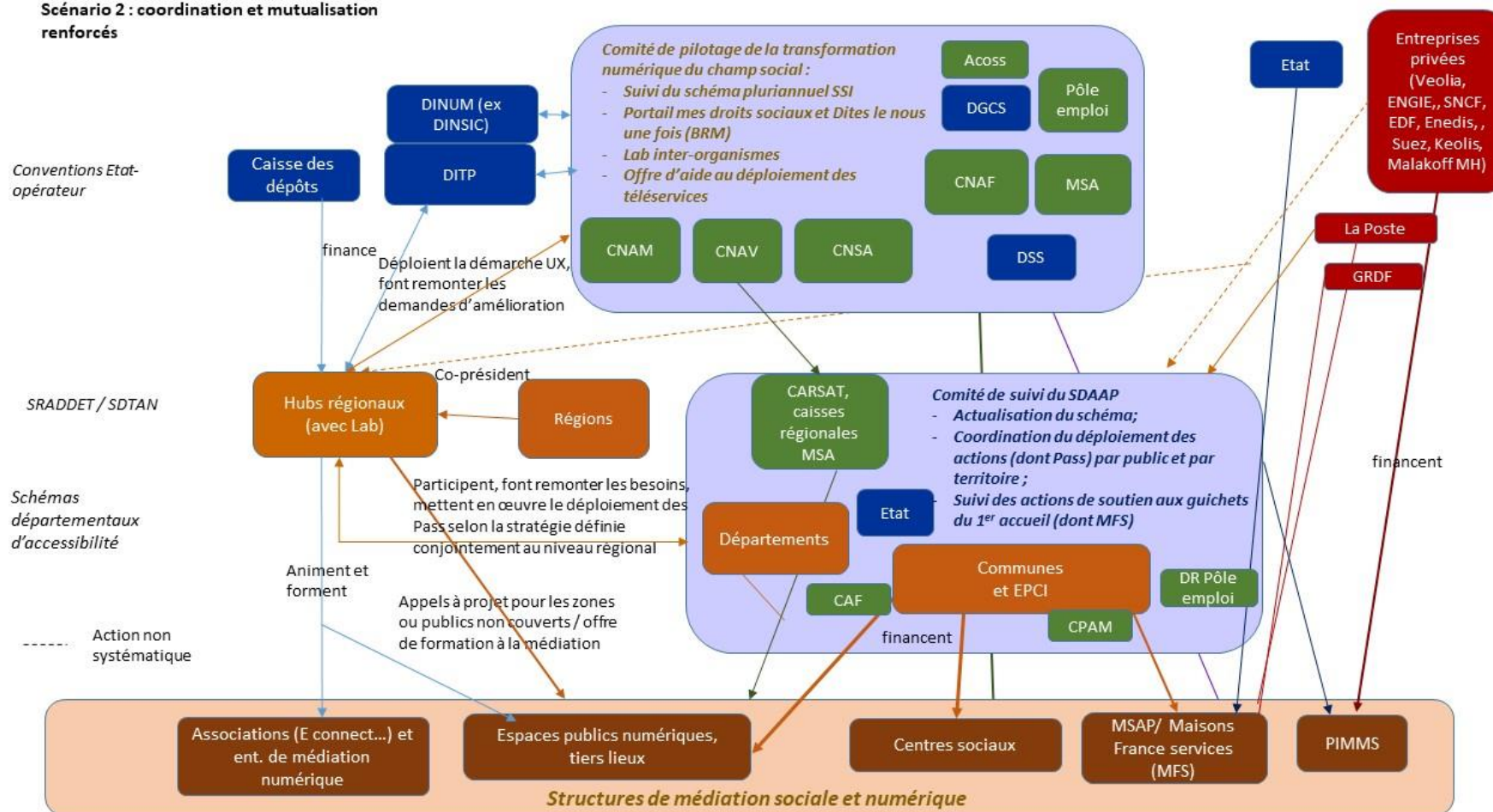
Le portail du e-gouvernement estonien (<https://www.eesti.ee/et/>) a été lancé en 2003 et adapté constamment depuis, il offre l'accès à de nombreux services. Ce portail comporte un espace citoyen auquel chacun peut accéder grâce à son e-ID pour accéder aux informations concernant ses droits et demandes.

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



Source : Mission

Scénario 2 : coordination et mutualisation renforcés



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 (autre 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 RATTIAIRE, 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 THIEBAULT, 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 Bondoïs, 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

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

Tome 2 : Annexes

Philippe BURNEL

Julien MEJANE

Adeline ROUZIER-DEROUBAIX

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2019-033R
Décembre 2019

SOMMAIRE

ANNEXE 1 :	REVUE DE LITTERATURE SUR LA NOTION DE FRACTURE NUMERIQUE.....	5
ANNEXE 2 :	LES DEMARCHES DE SIMPLIFICATION ET D'AMELIORATION DE LA QUALITE DES TELESERVICES	21
ANNEXE 3 :	LE MULTICANAL DANS LA BRANCHE FAMILLE.....	49
ANNEXE 4 :	LE MULTICANAL DANS LA BRANCHE MALADIE	77
ANNEXE 5 :	LE MULTICANAL DANS LA BRANCHE VIEILLESSE	99
ANNEXE 6 :	LE MULTICANAL A LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE.....	119
ANNEXE 7 :	LE MULTICANAL A POLE EMPLOI.....	133
ANNEXE 8 :	MEDIATION SOCIALE, MEDIATION NUMERIQUE : HISTORIQUE ET TYPOLOGIE DE L'OFFRE AUX USAGERS.....	143
ANNEXE 9 :	LE NUMERIQUE POUR ALLER VERS LES USAGERS ET LE RENFORCEMENT DE LEURS DROITS....	179

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

[1] Né dans les années 1990, le concept de fracture numérique (*digital divide*) était à l'origine centré sur la problématique de l'accès physique au numérique. Les taux de possession d'ordinateurs et de smartphones étant en constante augmentation – selon le (CREDOC, 2018), 75 % des Français possédaient un smartphone en 2018 -, le débat s'est déplacé vers la question de l'appropriation du numérique ou la « fracture numérique du second degré » théorisée en 2001 par (Hargittai).

[2] En effet, au-delà de la possession d'outils numériques, la construction des usages du numérique est un processus qui comporte plusieurs phases, depuis l'adoption jusqu'à l'appropriation ; c'est un processus progressif qui conduit à franchir des seuils successifs depuis la motivation initiale jusqu'à l'adoption d'usages variés comme le montre (Van Dijk).

[3] L'apprentissage des nouvelles technologies constitue un processus itératif fondé sur des compétences structurelles, stratégiques, autant qu'instrumentales. Les études démontrent qu'outre une bonne maîtrise des outils numériques, un bon niveau de compétences fondamentales est nécessaire pour utiliser ces outils de façon informationnelle ou stratégique.

[4] Dès lors, la fracture numérique, ou plutôt les fractures numériques, constituent des enjeux pour les pouvoirs publics à plusieurs titres : génératrices d'inégalités, voire d'exclusions, elles peuvent accroître les fragilités de certains publics. La politique menée doit donc selon (Granjon, 2009) viser l'appropriation sociale des nouvelles technologies, en permettant, dans une approche fondée sur les capacités, de renforcer les possibilités de conversion en opportunités des virtualités techniques.

[5] Les pouvoirs publics eux-mêmes, dans le développement du e-gouvernement, doivent être attentifs à ce risque de fragilité, notamment lors des étapes intermédiaires du développement du e-gouvernement qui se caractérisent pour le citoyen par un foisonnement des services en ligne (Layne & Lee, 2001). Le maintien de canaux alternatifs au numérique en constitue un des palliatifs.

1 Les technologies numériques se diffusent progressivement dans la société selon un processus proche des autres innovations

[6] Les théories de la diffusion des innovations mettent en évidence l'aspect progressif et itératif de la diffusion des innovations. Elles éclairent le rôle joué par les ressources différenciées des utilisateurs dans leur appropriation précoce ou tardive des technologies ainsi que par la motivation à se les approprier, en lien notamment avec une utilité perçue.

1.1 Une approche fondée sur la théorie de la diffusion des innovations permet d'élaborer une typologie des utilisateurs selon leur précocité d'adoption

[7] Certains auteurs ont transposé aux nouvelles technologies l'approche développée par (Rogers, 1962) pour la diffusion des innovations. C'est le cas notamment de (Breton & Proulx, 2006)

qui distinguent trois phases : l'adoption des nouvelles technologies – leur utilisation – leur appropriation.

[8] Selon (Rogers, 1962), la diffusion des innovations se fonde non pas seulement sur des mécanismes de marché mais s'inscrit dans un système social. Elle est influencée par des agents de changement (Rogers 1962) liés aux caractéristiques des produits et services, aux ressources cognitives, sociales et matérielles des consommateurs et à leur profil.

[9] Il y a en particulier interaction entre les caractéristiques perçues des TIC (complexité, compatibilité, testabilité, visibilité, avantage comparatif) et les ressources des utilisateurs.

[10] Des interfaces moins complexes, utilisées dans la vie quotidienne, avec lesquelles on peut se familiariser, qui sont connues et apportent un avantage en termes de coûts, de qualité ou efficacité pourront être plus facilement adoptées.

[11] Les utilisateurs doivent pour s'approprier ces technologies mobiliser des ressources matérielles (financière, en temps), cognitives (question des compétences numériques) et sociales (insertion dans un réseau) voire culturelles.

[12] L'impact de la ressource en temps n'est pas à négliger. Ainsi, selon (Gradoz & Hoibian, 2019), même si les personnes aux revenus les plus élevés ont plus de probabilités de maîtriser le numérique, des personnes à bas revenus peuvent avoir une propension à être numériquement intégrés plus forte que les individus de la classe moyenne inférieure.

[13] **C'est cette interaction entre perceptions des caractéristiques différenciées et ressources différenciées qui est présentée comme facteur explicatif de la construction des inégalités** (Brotcorne, Damhuis, Laurent, Valenduc, & Vendramin, 2010).

[14] Cette approche selon (Rogers, 1962) conduit à différencier quatre profils-type : les pionniers et les 1ers adoptants – la majorité précoce – la majorité tardive – les traînants.

[15] Cette catégorisation théorique recouvre de façon relativement pertinente les catégories issues des données de l'enquête française Capacity (GIS M@rsouin, 2017) :

Tableau 1 : Typologies des utilisateurs selon les théories de l'appropriation et l'enquête Capacity

	Typologie de Rogers	Typologie Capacity
"Pionniers et 1ers adoptants" / "hyperconnectés"	Longueur d'avance technologique Capacité d'influence sur l'agenda Membres de communautés virtuelles	Ressources importantes Utilisation d'internet comme outil d'apprentissage, de communication, de divertissement, d'information et de consommation Engagement militant sur le web (1/4) Plutôt jeunes Cadres supérieurs ou professions intermédiaires surreprésentés
Majorité précoce/ "Utilitaristes"	Bonnes ressources matérielles, cognitives et sociales Adoption volontaire du numérique Rythme d'arrivée rapide Clivage social (80% des CSP+ / 20% des CSP -)	Usages variés Bonnes compétences informatiques Toutes tranches d'âge représentées Professions intermédiaires et employés surreprésentés
Majorité tardive/ internautes "traditionnels"	Adoption par nécessité ou pression de l'entourage Moins de ressources Sensibles à la fiabilité et l'efficacité plus que la nouveauté Adoption qui peut être limitée ou différée	Niveau de compétences assez faible Utilisent internet pour communiquer (adresse mail ou réseaux sociaux) ou s'informer Relativement plus âgés Surreprésentation des retraités
"Trainards"/"Distants"	2 catégories : - résistants volontaires qui développent des solutions alternatives - personnes à faible niveau de ressources qui ne perçoivent pas d'avantage comparatif à l'adoption, technologie vue comme une contrainte	Ne se sentent pas à l'aise Ne font pas leurs démarches administratives en ligne pour 3/4 Utilisation plus récente d'internet (- de 9 ans) Plutôt plus âgés Niveau d'éducation élémentaire, collège ou CAP/BEP Surreprésentation des retraités, des ouvriers et des personnes sans activité professionnelle Deux fois plus de personnes déclarant avoir une vie difficile avec leurs revenus

Source : IGAS d'après (Brotcorne, Damhuis, Laurent, Valenduc, & Vendramin, 2010) et (GIS M@rsouin, 2017)

[16] Selon l'étude Capacity, les « hyperconnectés » et les « utilitaristes » représentaient en 2017 respectivement 31 % et 38 % de la population ; les internautes traditionnels et distants représentaient 17 % et 14 % de la population.

[17] Toutefois, cette typologie ne permet pas de déterminer si ou à quel horizon la technologie sera adoptée par la quasi-totalité de la société. Selon les interprétations optimistes, le numérique a vocation à se diffuser à toute la société comme ce fut le cas pour la radio ou la télévision et aucune action publique autre que d'assurer un accès au réseau n'est nécessaire. Selon un scénario plus pessimiste, les inégalités de revenus ou de diplôme demeurant stables, les utilisateurs les moins favorisés auraient du mal à rejoindre la trajectoire d'utilisation et une action publique plus forte serait nécessaire (DiMaggio, Hargittai, Celeste, & Shafer, 2002).

1.2 Cette appropriation par phases est liée à la fois aux différences de ressources des utilisateurs et aux caractéristiques des technologies

[18] Une autre théorie, des ressources et de l'appropriation, en quatre phases, est proposée par (Van Dijk, 2005) : motivation – accès matériel – construction de compétences – construction des usages.

[19] En effet, l'accès physique au matériel est précédé par la motivation, la disposition et les attentes que l'utilisateur place dans cette capacité d'accès (Van Dijk, 2017).

[20] La motivation peut se mesurer par des enquêtes ; elle a fortement crû de façon générale entre les années 2000 et 2010, quels que soient les groupes sociaux. Les typologies mettent toutefois en

évidence au sein des publics éloignés du numérique une catégorie de publics « réfractaires » ou de non-usagers volontaires, estimée par (Gradoz & Hoibian, 2019) à 3 % de la population. Ce non-usage volontaire peut être lié à des craintes ou une technophobie mais aussi à un choix volontaire de déconnexion face à une surcharge informationnelle (Jauréguiberry, 2012). L'étude de (Fondation des petits frères des pauvres, Septembre 2018) montre que le manque de motivation est le critère principal de non utilisation chez les plus âgés. 68 % des plus de 60 ans qui n'utilisent pas internet expriment le sentiment de son inutilité et seuls 11 % souhaiteraient bénéficier d'un accompagnement à l'apprentissage.

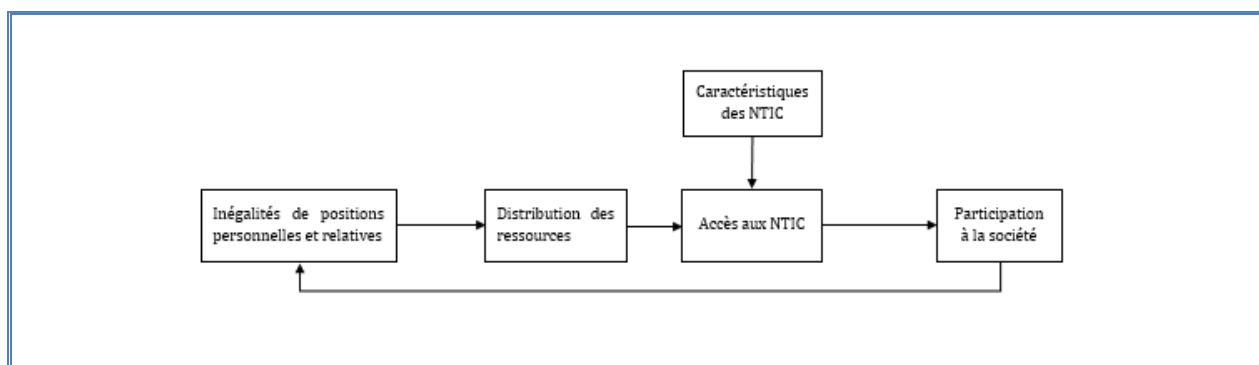
[21] L'accès au matériel, qui relève de la fracture du 1^{er} degré, peut se faire au travail mais c'est la possession domestique qui permet une réelle appropriation (cf. enquête (UNEDIC, mai 2019)). Il doit être périodiquement renouvelé par l'acquisition de nouvelles versions des équipements et logiciels, de périphériques et d'abonnements.

[22] Dans un pays où les utilisateurs sont désormais largement équipés comme la France, en 2018 selon (CREDOC, 2018), le niveau de revenus n'est pas déterminant en ce qui concerne la possession d'un téléphone mobile (94 %) ; le taux de possession d'un smartphone est même plus élevé chez les personnes à bas revenus que dans les classes moyennes inférieures. Toutefois ce facteur de revenus influe dans la capacité à posséder une plus large gamme d'équipements et de services (téléphone mobile et ordinateur, abonnement 4G et wifi à domicile...) puisque le taux d'équipement en ordinateur, en baisse à 78 % pour la moyenne, est de 93 % pour les personnes à hauts revenus pour 66 % pour celles à bas revenus.

[23] La construction des compétences numériques n'est pas disjointe de celle des compétences de base en matière de maîtrise du langage et de capacité d'expression (cf. ci-après 1.3). La mesure du niveau de compétences numériques est le plus souvent effectuée sur la base d'une auto-estimation par les utilisateurs. Cette façon de mesurer est insatisfaisante, elle génère de nombreux biais, de genre notamment¹. Des mesures basées sur des observations ou des tests devraient pouvoir être développées, elles nécessitent davantage de moyens.

[24] La construction des usages se mesure par le temps passé, la diversité des services utilisés, le degré de créativité. Elle nécessite des ressources en temps, des ressources sociales et des ressources culturelles : elle tend donc à accroître les inégalités de ressources existantes. Les études montrent également une prédominance du facteur de l'âge dans la diversification des usages.

Schéma 1 : Modèle causal de la théorie des ressources et de l'appropriation



Source : (Van Dijk, Digital Divide : Impact of access, 2017)

¹ On n'observe pas de différence de genre dans les performances de tests alors que dans les questionnaires renseignés avant les tests, les hommes évaluent leur niveau de façon supérieure aux femmes (cf. Hargittai et Shafer, 2006)

[25] On voit donc apparaître selon certains auteurs un *knowledge gap*, une exclusion numérique qui n'est pas tant une exclusion de l'information que par l'information. La notion de fracture numérique se rapporterait donc à une spirale d'accès inégal et d'usage inégal des technologies numériques.

1.3 L'acquisition de compétences numériques fait appel à trois types de compétences

[26] La typologie établie par Steyaert et De Haan en 2001 et reprise dans les études sur le sujet distingue 3 niveaux de compétences :

[27] **Les compétences instrumentales** recouvrent les compétences de manipulation du matériel et des logiciels. Elles comprennent des compétences opérationnelles telles que par exemple la capacité à naviguer parmi les barres de recherche, boutons et menus ; la capacité à renseigner des informations en ligne ou encore à gérer et sauvegarder des documents.

[28] Ces compétences instrumentales ou liées à internet sont décomposées par (Van Dijk, 2017) en compétences opérationnelles² et compétences formelles (de navigation principalement) liées à internet. Leur acquisition constitue un point de passage obligé, elles sont un prérequis.

[29] **Les compétences structurelles ou informationnelles** consistent à savoir chercher, sélectionner, comprendre, évaluer, traiter l'information. A l'intérieur de cette catégorie, on peut distinguer compétences formelles (comprendre l'architecture des pages, les liens...) et substantielles (chercher, trier, évaluer...). Elles nécessitent au préalable un bon degré d'acquisition des compétences fondamentales de lecture, d'écriture et de compréhension de texte. La présentation internet des informations, mêlant animations, outils visuels et audiovisuels facilite la compréhension par rapport à une présentation uniquement écrite. Mais la navigation sur internet, la masse d'informations disponibles à trier et sélectionner par rapport aux supports papiers préexistants est génératrice de désorientations pour les usagers n'ayant pas un niveau suffisant de compétences fondamentales (Van Dijk, 2017).

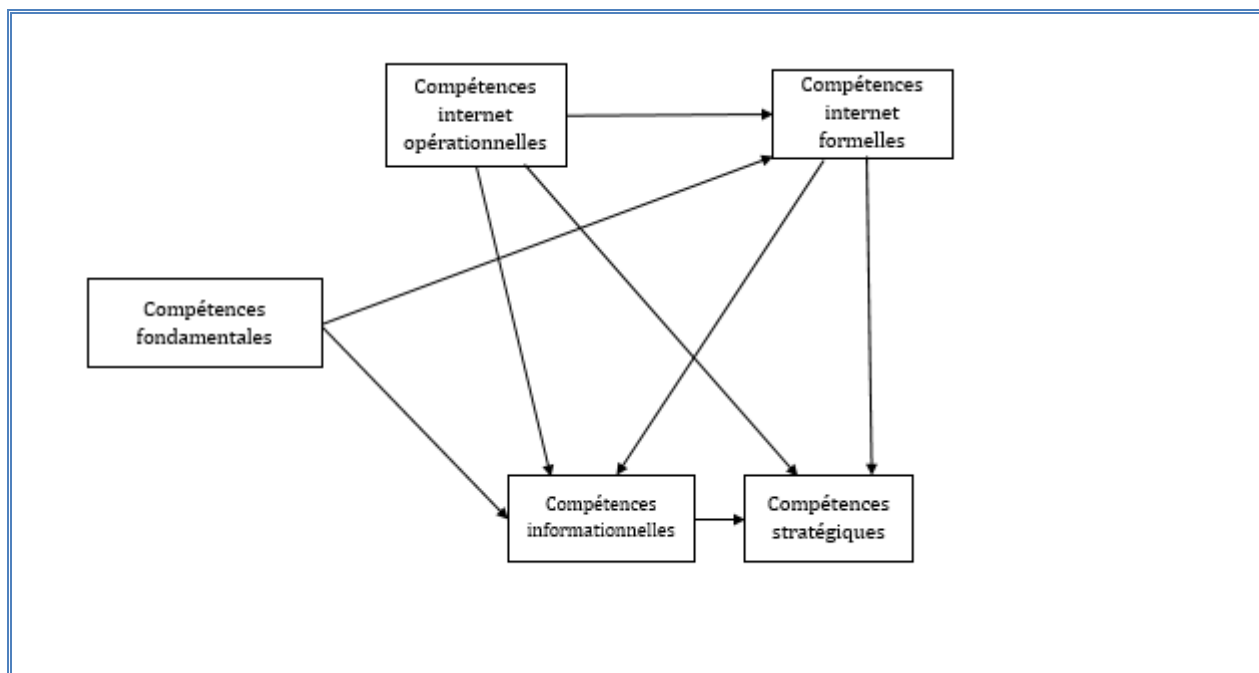
[30] **Les compétences stratégiques** constituent les aptitudes à utiliser l'information de façon proactive, pour agir sur son propre environnement et atteindre ses objectifs. Elles nécessitent de connaître les possibilités offertes par internet, de sélectionner et d'analyser les données pertinentes et d'élaborer des options. Elles sont davantage liées à l'acquisition des deux niveaux de compétences précédents qu'à des compétences fondamentales.

[31] Une étude de (Van Deursen & Van Dijk, 2016)³ aux Pays-Bas montre que les facteurs influençant le plus le niveau des compétences opérationnelles sont l'âge (en négatif) et le niveau de diplôme (en positif). A contrario, l'âge joue un rôle positif en ce qui concerne les compétences informationnelles et stratégiques. L'étude démontre les liens suivants entre types de compétences :

² Maîtriser les fonctions de base d'un navigateur (entrer une URL ; naviguer en avant et arrière ; sauvegarder sur le disque dur ; ouvrir des fichiers de formats divers ; ajouter aux favoris ; changer les préférences) ; maîtriser les fonctions de base d'un moteur de recherche ; savoir utiliser des formulaires en ligne

³ Etude réalisée en 2012 via un test en ligne auprès de 1008 personnes ; un des biais à prendre en compte est donc le fait que des personnes analphabètes ou sans accès à internet (recrutement via emails) n'ont pu être intégrées

Schéma 2 : Modèle conceptuel des liens entre compétences fondamentales et compétences numériques



Source : *Igas d'après (Van Dijk, 2017)*

[32] Si les compétences fondamentales ou savoirs de base influent sur les compétences formelles ou informationnelles, leur effet sur la capacité à acquérir des compétences opérationnelles ou stratégiques n'est pas ici démontré.

[33] Les compétences informationnelles ou stratégiques ne sont pas nouvelles ou propres au numérique ; les médias en ligne en accentuent l'importance et l'urgence.

[34] Les deux processus, celui de l'évolution de la technologie et de son apprentissage, ont des rythmes différents et non linéaires, procédant par paliers et pour l'apprentissage par itération.

[35] Dans ce cadre, il est un atout d'avoir des compétences de transfert (ie savoir transférer des connaissances et savoir-faire dans un autre environnement) et des capacités de formation tout au long de la vie.

[36] Or, selon l'étude de (Gradoz & Hoibian, 2019) basée sur les données du Credoc, la formation continue est le dernier vecteur de formation au numérique, quel que soit le degré de proximité au numérique :

Tableau 2 : Modalités de formation au numérique en France

	Intégrés	Groupe central	Eloignés	Ensemble
Part dans la population totale	22 %	53 %	25 %	100 %
Formation au numérique :				
Autodidacte	43 %	36 %	23 %	34 %
Formation continue	11 %	12 %	9 %	11 %
Formation familiale	11 %	20 %	42 %	24 %
Formation initiale	23 %	17 %	10 %	16 %
Formation par des collègues ou amis	11 %	16 %	16 %	15 %

Source : (Gradoz & Hoibian, 2019)

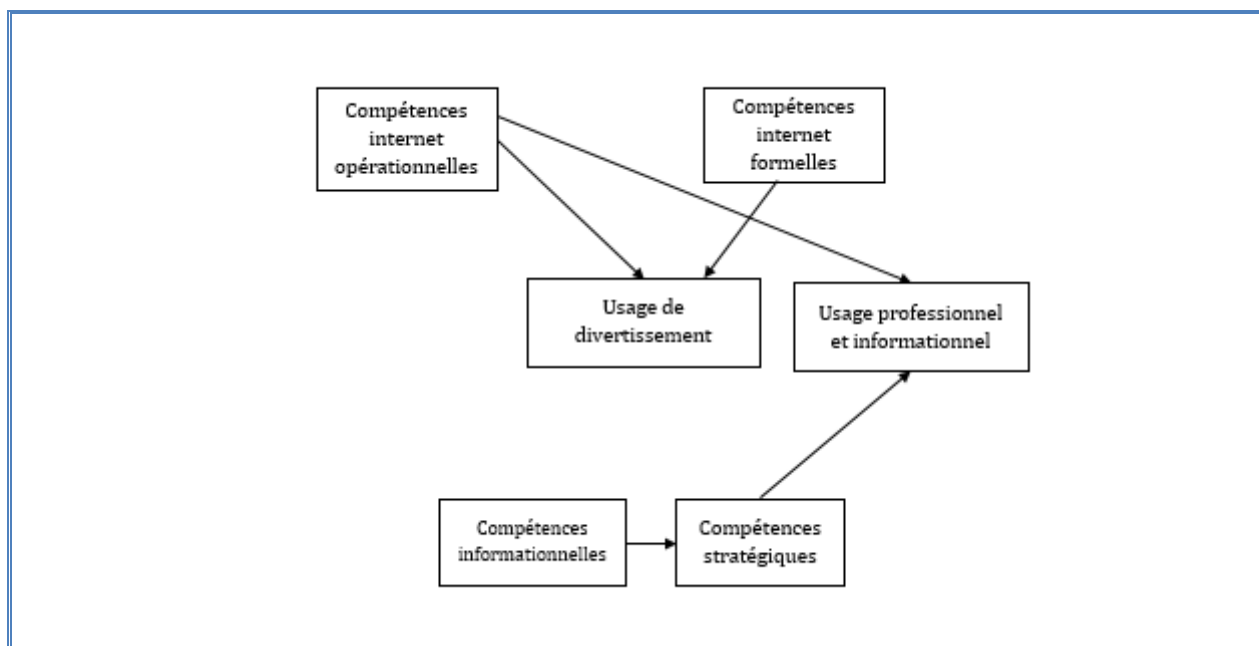
[37] La formation en autodidacte est prédominante pour les utilisateurs les plus réguliers du numérique ; un effet autoentretenu de cette dynamique est possible, dans la mesure où les individus les plus familiarisés sont aussi les plus susceptibles d'accéder aux contenus de formation en ligne (forums, tutoriels, Mooc) (Octobre, 2019). A contrario, cette étude met en évidence l'importance de l'environnement familial pour l'accès des utilisateurs les plus éloignés du numérique. La part décroissante de la formation initiale selon les catégories peut s'expliquer par l'intégration assez récente du numérique dans ces formations alors que le groupe des utilisateurs éloignés a une moyenne d'âge plus élevée.

1.4 L'appropriation par les usagers des technologies varie selon leurs compétences et leur environnement

[38] Dans les NTIC, il y a souvent un décalage entre usages prescrits et usages réels des innovations. Les recherches sur les usages s'ancrent dans la problématique sociologique de l'autonomie sociale : comment les usagers s'approprient les nouveaux outils à des fins d'émancipation personnelle, d'accomplissement par le travail ou de sociabilité.

[39] L'appropriation des usages est liée à l'apprentissage préalable des compétences instrumentales opérationnelles. Les compétences informationnelles ne constituent pas un réel frein au développement d'usages de divertissement comme de recherche d'information ou d'emploi. On peut faire l'hypothèse ici que la simplification croissante des interfaces (applications...) permet y compris à des utilisateurs peu à l'aise avec la navigation traditionnelle de tirer parti du numérique, sans toutefois en avoir une utilisation stratégique. Les compétences stratégiques sont quant à elles nécessaires pour développer un usage à but professionnel et informationnel :

Schéma 3 : Modèle conceptuel des liens entre compétences numériques et type d'usages



Source : *Igas d'après* (Van Dijk, 2017)

[40] L'appropriation du numérique à usage de divertissement, qui suppose des compétences instrumentales, n'implique donc pas nécessairement une appropriation pour des usages plus formels, professionnels ou informationnels.

[41] C'est ce que démontrent les études sur l'appropriation du numérique par les jeunes. Derrière le mythe du *digital native*, avec de fait une utilisation intensive d'internet et des réseaux sociaux, certains jeunes sont ainsi confrontés à des situations sociales qui ne leur permettent pas de transformer des compétences d'usages de loisirs en bénéfices dans d'autres champs (Octobre, 2019). Selon une étude pour Emmaüs Connect de (Davenel, 2015) auprès de jeunes en insertion suivis en missions locales, les jeunes en insertion sont moins bien équipés que la moyenne des jeunes de leur âge⁴. Leur usage se caractérise par une moindre consultation d'internet, une minorité ont un email. Malgré des compétences instrumentales réelles, et une capacité à utiliser les moteurs de recherche pour des recherches simples, l'étude montre une utilisation non optimale d'internet dans un objectif d'insertion professionnelle.

[42] **L'appropriation est aussi un processus social en ce qu'elle met en jeu des processus d'identité personnelle et sociale** à travers la double affirmation de la singularité et de l'appartenance à un groupe. Le nombre de personnes de l'entourage familial, amical ou professionnel utilisant internet est ainsi un bon facteur prédictif de la probabilité à adopter internet (DiMaggio, Hargittai, Celeste, & Shafer, 2002).

[43] Dans ce cadre, il est important de prendre en compte les représentations des utilisateurs : celles qu'ils se font de la technologie ; les représentations que les concepteurs se font des utilisateurs et la manière dont les utilisateurs organisent leur représentation. Les utilisateurs peuvent être innovateurs s'ils sont directement associés à la conception (exemple des personnes

⁴ -15 % pour le taux de possession d'un smartphone, -20 % pour l'ordinateur

en situation de handicap et de la conception de normes comme le Référentiel général d'Amélioration de l'Accessibilité ou le Facile à lire et à comprendre).

[44] La transition numérique peut aussi être vue comme une transition économique ; la familiarité avec les NTIC devient un critère de recrutement ou une condition d'insertion dans le travail.

2 De la fracture numérique aux fractures numériques

2.1 La notion de fracture numérique est plurielle : des fractures ou une fracture à plusieurs dimensions

[45] Introduite au milieu des années 1990, la notion de fracture numérique est au départ centrée sur l'accès aux nouvelles technologies. Elle a été ensuite critiquée pour cet aspect réducteur. Comme l'indique (Ben Youssef, 2004) : « *tout se passait comme s'il suffisait à un individu de se connecter pour passer de l'autre côté de la barrière numérique* » (Ben Youssef, 2004).

[46] C'est au début des années 2000 que naît la distinction entre accès technique et accès social aux technologies avec l'introduction par (Hargittai, 2001) de la notion de fracture de second degré.

[47] Il y a une pluralité de fractures et de niveaux si bien que pour certains auteurs comme (DiMaggio, Hargittai, Celeste, & Shafer, 2002), parler d'inégalités est plus juste. Selon (Van Dijk, 2017), la notion de fracture numérique (*digital divide*) est ambiguë et conduit à quatre types d'incompréhensions : la notion suggère une simple distinction entre deux groupes bien distincts séparés par un fossé ; elle suggère que ce fossé est difficile à franchir ; elle implique une inégalité absolue entre inclus et exclus alors que les inégalités sont relatives et enfin cette notion fige la situation alors que la fracture numérique n'est pas stable et définie.

[48] On peut distinguer quatre dimensions de la fracture numérique : la fracture de 1^{er} degré (inégalités économiques et sociales d'accès aux équipements et aux infrastructures) ; la dimension liée aux usages ; l'efficacité des usages (où le taux de transformation en performances d'un accès facilité, cf. 3.1) ; la dimension liée aux modalités d'apprentissage.

[49] La fracture numérique de 1^{er} degré n'a pas totalement disparue mais elle est devenue plus qualitative avec l'apparition du haut débit.

2.2 Le numérique a une potentialité à perpétuer les inégalités

[50] La question de savoir si les spécificités du numérique vont conduire à une réduction ou non des inégalités donne lieu à un débat.

[51] La thèse la plus courante, inspirée de la thèse du « *knowledge gap* » développée dans les années 1970, est que les technologies numériques sont marquées par un rythme d'évolution rapide et caractérisé par des ruptures technologiques. Dans ce cadre, comme exposé ci-dessus, la capacité des utilisateurs à s'approprier et à se maintenir à un niveau élevé de compétences numériques dépend de leurs ressources sociales et culturelles. L'évolution technologique pourrait donc accentuer les inégalités numériques.

[52] Cependant, cette thèse est contestée par d'autres qui mettent en évidence un mouvement de simplification et de standardisation dans l'utilisation destiné à augmenter le potentiel de ventes (Ben Youssef, 2004).

[53] Surtout, tous les écarts d'utilisation ne reflètent pas une inégalité. Pour que l'exclusion devienne effective, il faut que ces différences génèrent des phénomènes de ségrégation ou d'injustice sociale.

[54] (DiMaggio, Hargittai, Celeste, & Shafer, 2002) distinguent cinq type d'inégalités : les inégalités d'équipement technique ; les inégalités d'autonomie dans l'usage ; les inégalités de compétences (cf. 1.2 et 1.3) ; les inégalités dans l'aide apportée par l'environnement (familial et amical notamment) ; les inégalités d'usage.

[55] L'autonomie d'usage est facilitée par le fait d'avoir un accès à internet à domicile ; pour ceux qui n'ont pas d'accès à domicile, la capacité à avoir un accès internet au travail dépend du type d'occupation exercée.

[56] La diversité des usages est corrélée au temps passé en moyenne sur internet ainsi qu'à la durée depuis laquelle la personne utilise internet.

[57] Les enquêtes comme Capacity du (GIS M@rsouin, 2017) et les études internationales mettent en évidence les critères d'âge et de diplôme comme principaux critères distinctifs des non-utilisateurs d'internet.

[58] Une étude de septembre 2018 de la (Fondation des petits frères des pauvres) montre que 27 % des 60 ans et plus n'utilisent jamais internet. Ce taux est plus élevé pour les plus de 80 ans, mais il est toutefois de 14 % pour les « jeunes » seniors (60 – 70 ans), contredisant la thèse d'une fracture uniquement générationnelle et donc vouée à disparaître.

[59] Le facteur de revenus semble jouer non pas dans l'accès à internet⁵ mais dans le degré d'appropriation (diversité des usages). Ces résultats sont confirmés par d'autres études montrant un lien entre le statut socio-économique et la capacité à effectuer des recherches complexes sur internet (sur des sujets tels que la finance, la santé ou les services administratifs) et à évaluer la crédibilité des informations.

[60] L'effet de ces inégalités d'usage sur les inégalités socio-économiques est peu documenté, notamment car il nécessiterait une analyse fondée sur les inégalités pré existantes à l'introduction du numérique.

[61] En ce qui concerne l'effet sur le marché du travail, de façon générale, le développement des nouvelles technologies tend à polariser les emplois, avec une demande accrue pour les travailleurs les plus qualifiés⁶. Dans les pays européens notamment, la demande de travail intermédiaire est en baisse entre les années 1990 et 2010 alors qu'elle croît pour le travail peu et très qualifié. La France se singularise par une stabilité voire une baisse des inégalités salariales, bien que le risque de précarisation soit plus important pour les moins qualifiés.

[62] En termes de recherche d'emploi, l'étude de (DARES, 2018) montre que les employeurs mobilisent internet, en plus d'autres canaux, pour 52 % des recrutements avec des différences selon le secteur, la taille de l'entreprise, la catégorie d'emploi. Internet est davantage utilisé pour des offres d'emplois plus longues (CDI). Surtout, selon (DARES, 2017), les recrutements par internet sont plus ouverts, avec davantage de candidatures examinées et l'efficacité de ce canal ⁷de

⁵ Au niveau international toutefois, des abandons dans l'accès à internet ont pu être observés de la part de ménages devant résilier leur abonnement pour des raisons financières, cf (DiMaggio, Hargittai, Celeste, & Shafer, 2002)

⁶ Cf. par exemple le Rapport sur le commerce mondial 2017 de l'Organisation mondiale du commerce ou les travaux de Grégory Verdugo

⁷ Soit taux de recours / part dans les recrutements aboutis.

recrutement est importante (32 % pour par exemple 17 % pour une diffusion presse). Ces chiffres tendent donc à montrer qu'un demandeur d'emploi qui ne pourrait pas postuler en ligne serait privé de certaines possibilités d'emplois (cf. (UNEDIC, mai 2019)).

[63] Sur l'impact en matière d'accès aux droits, sans qu'il existe d'étude exhaustive, des éléments tendent à montrer un impact qui peut être négatif si la numérisation n'est pas accompagnée d'une démarche inclusive (cf. 3.2.2).

3 La lutte contre les fractures numériques recouvre plusieurs enjeux, parfois concurrents et souvent non formulés explicitement

3.1 Les enjeux généraux de la lutte contre les fractures numériques vont d'un objectif d'inclusion ou de non-exclusion à une approche par les capacités permettant à chacun d'exploiter les possibilités du numérique

[64] (Granjon, 2009) distingue plusieurs enjeux à la lutte contre la fracture numérique :

- Réduire l'exclusion : cette dualité inclusion-exclusion est plus ou moins implicite derrière les discours sur la fracture numérique. Même si ce concept d'exclusion est critiquable, il permet selon D. Schnapper « *de stimuler la réflexion sur les mécanismes et les modalités de la cohésion sociale dans les sociétés contemporaines* ».

[65] Cet objectif d'inclusion est formulé explicitement par la Commission européenne dans le plan d'action i2010 pour 2005-2010 qui affiche l'objectif de « construire une société de l'information fondée sur l'inclusion, basée sur un large usage des TIC dans les services publics, les PME et les ménages ». Parmi les objectifs, l'acquisition de compétences numériques de base par tous les citoyens ou encore l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics. Dans l'Agenda numérique 2020, l'objectif d'acquisition de compétences prévaut avec un pilier visant à « favoriser la culture, les compétences et l'intégration numériques » sans mention de l'inclusion.

[66] L'idée selon laquelle l'exclusion numérique viendrait renforcer un isolement social n'est pas dépourvue de fondement. Selon la (Fondation des petits frères des pauvres, Septembre 2018), pour les seniors, l'exclusion numérique est devenue un facteur aggravant de l'isolement relationnel, alors que 22 % des personnes de 60 ans et plus sont isolées du cercle familial. De plus, comme vu précédemment, le réseau familial et amical est à la fois un des principaux facteurs de motivation et un des leviers de formation au numérique.

- Réduire les inégalités : pour (Granjon, 2009), « les inégalités numériques sont d'abord des privations de capacités à saisir les prises positives de l'informatique connectée, capacités entendues à la fois comme compétences, dispositions et sens pratique ». Les inégalités numériques, censées être inédites, sont d'abord le produit d'autres inégalités, sociales. Ces inégalités numériques ne se résument pas aux phénomènes d'« e-exclusion » qui n'en sont que l'expression des formes les plus radicales.

[67] Comme vu précédemment, ces inégalités, qui se traduisent par des usages différents, sont des modalités différenciées d'appropriation qui peuvent être liés à des différences de capital, de compétences, de capacités et de sens pratiques (manières d'être et de faire).

- Lutter contre les vulnérabilités : la vulnérabilité influence négativement la capacité d’agir des individus, elle résulte de trajectoires et de situations particulières. (Granjon, 2009) définit comme vulnérable toute personne dont l’absence de capital matériel et/ ou culturel l’empêche d’accéder pleinement à la société connectée.

[68] Il montre dans son étude qualitative que l’usage contrarié de l’informatique peut déboucher sur des dénis de reconnaissance et se traduire par l’expérience de blessures individuelles, dégradant encore le sentiment positif que les utilisateurs ont d’eux-mêmes. De fait, une majorité des Français estiment qu’avoir accès à Internet est important pour se sentir intégré à la société (Credoc 2016).

[69] Face à ces expériences décevantes, les usagers effectuent souvent un travail de mise à distance et de relativisation des avantages de la connexion. Mais cette situation peut aussi conduire à une forme de colère sociale. A contrario, des individus dotés d’un capital culturel relativement important, qui ne se reflète pas nécessairement dans leur position sociale (« diplômés déclassés » par exemple), vont pouvoir utiliser l’espace numérique comme un « ailleurs électronique » ouvrant vers de nouvelles régions sociales et culturelles, sans que cela les dispense d’être renvoyés, là encore, à leur situation sociale.

- Accroître les capacités : les capacités sont selon Sen (2000) les possibilités qu’a la personne de convertir des opportunités en accomplissements. Pour les individus qui disposent de peu de capacités pour saisir les opportunités offertes par les NTIC, les chances de transformer ces opportunités en réels avantages seront moindres. Pour (Granjon, 2009), les politiques visant uniquement à une égalité d’accès aux TIC font l’impasse sur les possibilités concrètes de conversion des virtualités techniques. : *« S’équiper équivaut de fait à une promesse qui ne donne pas un accès direct aux biens ou avantages concrets, mais seulement à la possibilité d’accéder à ces derniers, possibilité qui est indexée à la réalité des dispositions et sens pratiques de chacun »*. Il est donc important de travailler également à l’appropriation sociale, c’est-à-dire l’extension des bénéfices sociaux tirés de l’usage des TIC.

3.2 Les enjeux de la lutte contre les fractures numériques pour les services publics, sociaux notamment

[70] Les services publics se caractérisent par l’absence de concurrence entre offreurs, l’aspect captif de leurs publics et l’aspect obligatoire des contributions. En matière de développement de services en ligne, les services publics se caractérisent par une plus grande complexité que les services commerciaux, en raison du cadre légal et réglementaire.

[71] La plupart des citoyens utilisent plusieurs services publics en ligne mais le plus souvent de façon ponctuelle (passeport, permis...), ce qui accroît la difficulté d’utilisation par rapport aux services du quotidien, ceux d’une banque ou d’un opérateur de mobilité par exemple. Cette dernière caractéristique est à relativiser pour les usagers des services publics sociaux qui peuvent avoir des contacts très fréquents et réitérés avec les opérateurs. (Bacache-Beauvallet, Bounie, & François, 2011) montrent ainsi que les bénéficiaires des prestations sociales ont une probabilité plus élevée d’utiliser les services de l’administration en ligne.

3.2.1 La dématérialisation des services sociaux s'inscrit dans un processus long et complexe de développement du e-gouvernement qui doit faciliter l'accès des citoyens aux services

[72] Le modèle de croissance du e-gouvernement de (Layne & Lee, 2001) met en avant quatre stades d'intégration numérique, d'une simple transposition de l'information (format « catalogue ») avec des formulaires à télécharger jusqu'à une réelle intégration horizontale.

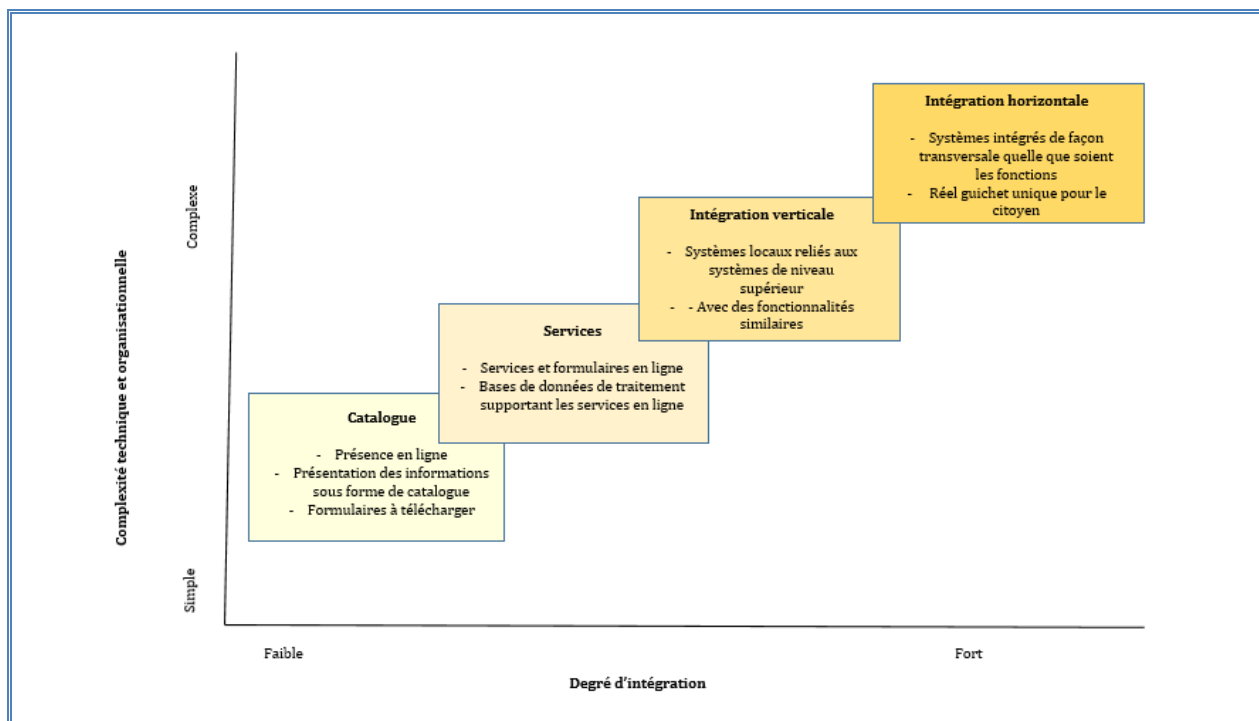
[73] C'est à ce stade ultime de l'intégration horizontale que le bénéfice pour les citoyens est maximal car elle offre un réel guichet unique. Au stade de catalogue, le citoyen peut en effet être perdu par la quantité d'information d'où la nécessité de réorganiser l'information par service/action ou évènement de vie. La phase de mise en ligne de services établit une interaction en ligne avec les citoyens, lui offrant un contact facilité mais encore localisé et fragmenté.

[74] Ce modèle a également pour intérêt de mettre en évidence les investissements et moyens nécessaires pour assurer la mise à jour des informations, l'intégration des systèmes en ligne et internes, l'interconnexion voire l'intégration des bases de données, la sécurisation des données.

[75] Il illustre aussi les effets induits sur les organisations, ce e-gouvernement étant profondément contradictoire avec des logiques de fonctionnement en silos.

[76] Une intégration verticale, du niveau local au niveau national dès lors que ces systèmes concourent à la même finalité, doit être visée. Elle précède l'intégration horizontale entre systèmes ayant des finalités différentes. La transparence et la sécurisation des données personnelles sont des enjeux majeurs des deux derniers stades et l'implication des citoyens à privilégier.

Graphique 1 : Caractéristiques et étapes du développement du e-gouvernement



Source : (Layne & Lee, 2001)

[77] Dans cette typologie, les usagers pluri-utilisateurs de services publics sociaux (logement, allocations, santé...) bénéficient fortement de l'intégration en guichet unique.

[78] Selon (Scholta, Mertens, Kowalkiewicz, & Becker, 2018), le stade final de ce modèle ne constitue toutefois pas le stade optimal. Ils préconisent une politique gouvernementale pro-active permettant de proposer un service personnalisé sans que celui-ci ait à se rendre ou se connecter à un guichet, même unique (*« from a one-stop shop to a no-stop shop »*). Ce stade supplémentaire nécessite d'avancer de concert sur trois dimensions, la collecte, la conservation et l'analyse des données.

3.2.2 Les théories du e-gouvernement préconisent un maintien incontournable de canaux alternatifs eu égard à la nécessité d'atteindre tous les publics

[79] (Layne & Lee, 2001) insistent sur le fait que l'accès universel est un mirage et d'autres canaux que le canal numérique doivent être maintenus. En effet, par définition, les services publics doivent atteindre la totalité du public potentiellement éligible, contrairement aux services privés qui peuvent davantage se focaliser sur une catégorie de consommateurs.

[80] (Bacache-Beauvallet, Bounie, & François, 2011) montrent qu'il n'existe pas une fracture e-administrative qui serait différente de la fracture numérique. Selon leur étude, les difficultés de la mise en place d'une administration en ligne sont sensiblement équivalentes à celles relatives à la mise en place de tout service sur Internet, c'est-à-dire que le développement de ces services est fortement lié avec des compétences des particuliers en matière de nouvelles technologies.

[81] Toutefois, selon (Van Dijk, Ebbers, & Van de Wijngaert, 2015), le recours aux services en ligne peut être moindre qu'attendu. Cette différence est liée à une différence entre les canaux que les gouvernements favorisent, pour des impératifs rationnels d'efficience et ceux que les citoyens choisissent.

[82] Quatre facteurs guident les utilisateurs : les caractéristiques de la tâche, le numérique étant favorisé quand la tâche est perçue comme simple et non ambiguë ; les caractéristiques perçues des différents canaux (interactivité, facilité, coût...) ; les caractéristiques des usagers, plus ou moins éloignés du numérique ; les facteurs locaux (temps, distance, accessibilité). Les utilisateurs choisissent le même canal par habitude, sauf si celui-ci est non accessible ou trop coûteux.

[83] Les autorités peuvent influencer le choix du canal de quatre façons : par l'utilisation de mesures réglementaires obligatoires ; par des incitations financières ; par la communication ; par une amélioration sensible de la qualité du canal à privilégier.

[84] Le choix de ne pas maintenir de canaux alternatifs ou de façon dégradée comporte des risques en termes d'accès aux droits, même si le taux d'abandons définitifs liés à la dématérialisation est difficilement mesurable.

[85] Pour les personnes âgées notamment, l'étude de (Fondation des petits frères des pauvres, Septembre 2018) montre que près d'un tiers des plus de 60 ans ont déjà renoncé à faire une démarche en ligne, principalement pour les impôts et les droits sociaux (retraite, CAF, assurance maladie).

[86] Des recherches mettent également en évidence la nécessité d'éviter toute discordance entre l'introduction du e-gouvernement et les valeurs du service public telles que portées par les agents. Dans leur étude sur l'introduction de processus de décision automatisés pour les services sociaux dans une municipalité de Suède, (Ranerup & Zinner Henriksen, 2019) mettent en évidence les enjeux liés à la confrontation entre compétences professionnelles et traitement automatisé ou encore à la question de la transparence du processus de décision.

4 Bibliographie

- Bacache-Beauvallet, M., Bounie, D., & François, A. (2011). Existe-t-il une fracture numérique dans l'usage de l'administration en ligne ? *Revue économique*, p. 215 à 235.
- Ben Youssef, A. (2004, mai). Les quatre dimensions de la fracture numérique. *Réseaux*, pp. 181-209.
- Breton, P., & Proulx, S. (2006). *L'explosion de la communication*. Paris: La Découverte.
- Brotcorne, P., Damhuis, L., Laurent, V., Valenduc, G., & Vendramin, P. (2010). *Diversité et vulnérabilité dans les usages des TIC - La fracture numérique au second degré*. Gand: Academia Press.
- Cour des comptes. (2015). *Relations aux usagers et modernisation de l'État*.
- CREDOC. (2018). *Baromètre du numérique*.
- CRTS Bretagne, Molina, Y., & Sorin, F. (Mars 2019). *Les usages numériques dans l'accompagnement social et éducatif*.
- DARES. (2017, octobre). Comment les employeurs recrutent-ils leur salariés ? *Dares Analyses*.
- DARES. (2018, juillet). Mobiliser internet pour recruter : quelles sont les pratiques des employeurs. *Dares Analyses*.
- Davenel, Y.-M. (2015, Mai). Les pratiques numériques des jeunes en insertion socioprofessionnelle. *Les Etudes : Connexions solidaires*.
- Davenel, Y.-M. (2017). *Les connexions solidaires d'Emmaüs Connect : de l'enquête anthropologique aux interfaces inclusives*. Emmaüs Connect.
- DiMaggio, P., Hargittai, E., Celeste, C., & Shafer, S. (2002). *From unequal access to differentiated use : a literature review and agenda for research on digital inequality*. Russell Sage Foundation.
- Fondation des petits frères des pauvres, C. (Septembre 2018). *L'exclusion numérique des personnes âgées*.
- GIS M@rsouin. (2017). *Premiers résultats de l'enquête Capacity sur les usages numériques des Français*.
- Gradoz, J., & Hoibian, s. (2019, Juin). La fracture numérique française au regard d'une approche par les "capabilités". *Annales des Mines*, pp. 37-51.
- Granjon, F. (2009). Inégalités numériques et reconnaissance sociale. *Les cahiers du numérique*, pp. 19-44.
- Hargittai, E. (2001). Second-level digital divide : mapping differences in people's online skills.
- Jauréguiberry, F. (2012). Retour sur les théories du non-usage des technologies de communication. *Connexions : communication numérique et lien social*, pp. 335-350.
- Latouche, D., & Côté, G. (2007). La revanche du territoire - L'évolution des politiques françaises en appui à la société de l'information. *Netcom*, pp. 81-112.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government : a four stage model. *Government information quarterly*, pp. 122-136.
- Le Mentec, M. (2010). *Usages des TIC et pratiques d'empowerment des*. Université Rennes 2; Université Européenne.
- M@rsouin, G. (2003). Évaluation du projet régional « cybercommunes ».
- Octobre, S. (2019, Juin). Natifs et naïfs du numérique : numérique et inégalités sociales. *Annales des Mines*.

- Orsenna , E., & Corbin, N. (s.d.). Voyage au pays des bibliothèques, lire aujourd'hui, lire demain.
- Plantard, P., & Vigué-Camus, A. (2017). *Les bibliothèques et la transition numérique - les ateliers internet entre injonctions sociales et constructions individuelles*. Enssib.
- Ranerup, A., & Zinner Henriksen, H. (2019, Mai). Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The. *Government Information Quarterly*.
- Rogers, E. (1962). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., & Becker, J. (2018, Décembre). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*.
- UNCCAS. (2019). « *Vivre : 1er accueil et aides facultatives au sein des CCAS* ».
- UNEDIC. (mai 2019). *Les demandeurs d'emploi face au numérique*.
- Van Deursen, A., & Van Dijk, J. (2016). Modeling traditionnelliteracy, internet skills and internet usage : an empirical study. *Interacting with computers*, pp. 13-26.
- Van Dijk, J. (2005). *The Deepening Divide, Inequality in the Information Society*. Londres: Thousand Oaks.
- Van Dijk, J. (2017). Digital Divide : Impact of access. *The International Encyclopedia of Media Effects*.
- Van Dijk, J., Ebbers, W., & Van de Wijngaert, L. (2015). E-Government Services. *The International Encyclopedia of Digital Communication and Society*.

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

[1] Face aux difficultés que rencontrent une partie importante des usagers avec l'usage d'Internet, la première des mesures est de mettre à leur disposition des applications faciles à utiliser. A l'inverse, la complexité et le non-respect des principes d'ergonomie conduiraient à étendre le champ de l'exclusion.

[2] 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 matière⁸. 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.⁹

[3] Dans la sphère publique, la DINSIC a résumé ces règles autour des 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire visant notamment à garantir la simplicité de la navigation et du langage, l'accompagnement adapté de l'utilisateur, le respect des règles de l'art au plan technique, la non redondance des informations demandées dont disposerait déjà une autre administration (dites-le-nous une fois), la transparence des informations relatives aux statistiques d'usage et la satisfaction des utilisateurs et la mise en œuvre d'un processus d'amélioration continue fondé sur l'analyse des réclamations et des avis des usagers.

⁸ La mission a ainsi rencontré les responsables des sociétés Orange et Oui-SNCF (la filiale e-commerce de la SNCF).

⁹ Mesure des abandons et des taux de conversion (achat), analyse de la navigation par écran et au sein des écrans (« zones de chaleur » où passe la souris, où l'utilisateur clique...). Les outils permettent également de repérer un client à difficulté et d'ouvrir une page de dialogue adaptée animée par un Chabot ou par un assistant humain qui guidera l'utilisateur. Cette intervention permet, le cas échéant, à l'assistance de prendre la main. Le caractère intrusif de ces outils conduit justifie cependant une grande vigilance et la vérification de leur respect loyal du RGPD.

Schéma 1 : Les dix principes d'une démarche en ligne exemplaire



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

1 Le respect des bonnes pratiques de développement

1.1 La prise en compte de l'expérience utilisateur

[4] La prise en compte de l'expérience utilisateur (*user experience*, abrégé UX) fait partie des bonnes pratiques de développement et de maintenance des applications Web tels que les téléservices. Cette expression se substitue aujourd'hui aux notions d'ergonomie et d'utilisabilité des logiciels utilisés antérieurement qu'elle englobe dans une vision plus large. Selon Mahlke¹⁰ l'UX contient ainsi trois dimensions :

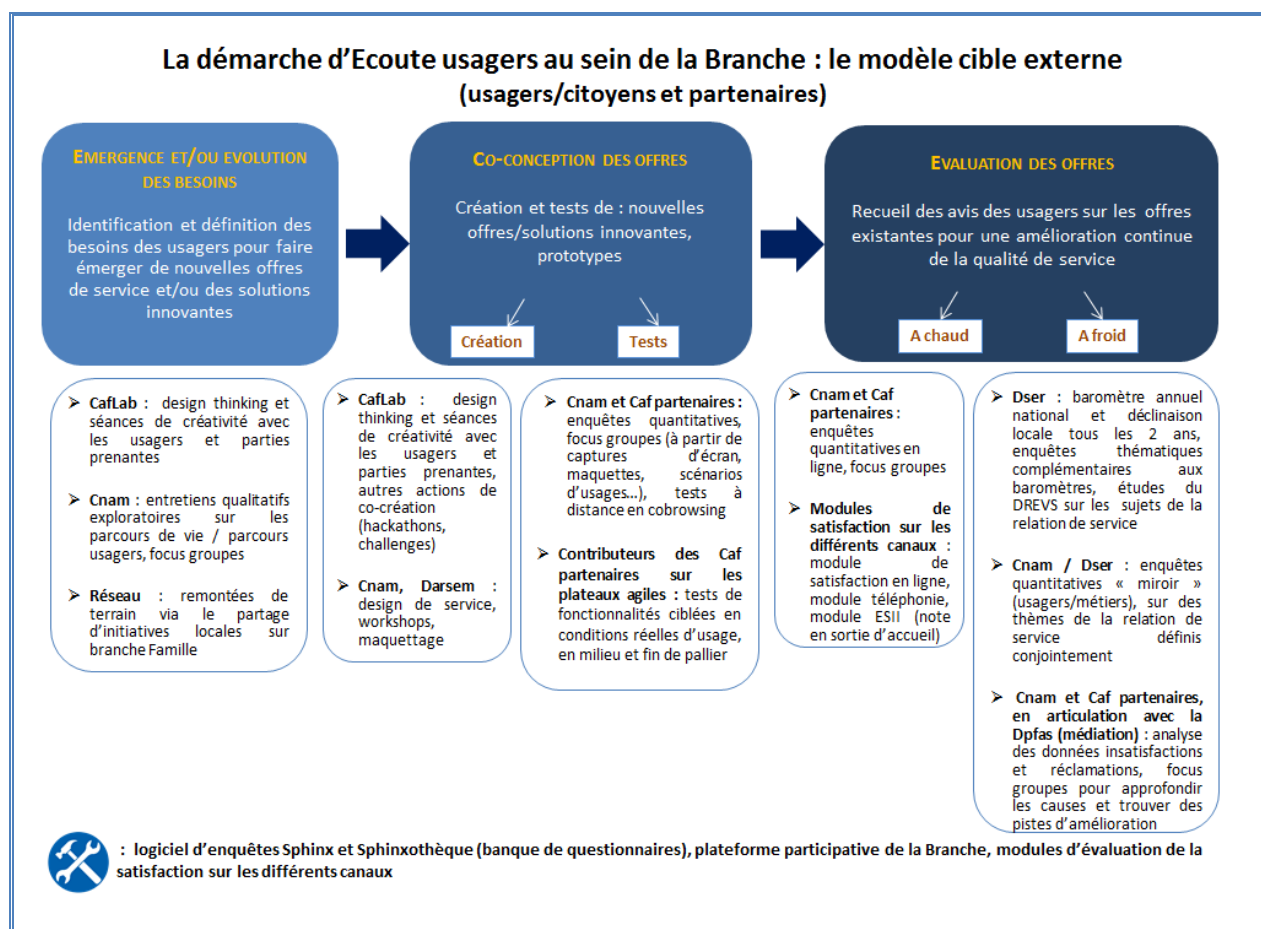
- La perception des qualités instrumentales (utilisabilité);

¹⁰ https://fr.wikipedia.org/wiki/Exp_%C3%A9rience_utilisateur

- La perception des qualités non instrumentales (esthétique, valeur véhiculées, facteurs motivationnels, etc.);
- Les réactions émotionnelles (sentiments subjectifs, expressions motrices et comportementales, réactions physiologiques, évaluation cognitives, etc.)

[5] La qualité de l'expérience utilisateur apparaît comme 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 client¹¹ ».

Schéma 2 : Exemple de modèle intégré d'écoute usagers



Source : Document CNAF

[6] Les organismes publics du secteur social, en particulier la CNAF¹² 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.

¹¹ A VIROS, PDG Oui-SNCF, auditionné par la mission

¹² La démarche d'écoute usagers a également été complétée par la création en 2019 d'un site « lacafavotreecoute » permettant de faire participer les usagers à des consultations sur des projets et évolutions de services des Caf

L'organisation des démarches d'écoute usager au sein de la CAF

La CAF s'est dotée d'une structure dédiée à l'écoute des usagers implantée au sein du Centre national d'appui aux métiers (Cnam), qui œuvre à l'amélioration continue des offres de la Branche en matière de relation de service, en pilotant la réalisation de tests et la conduite d'enquêtes quantitatives (questionnaires) comme qualitatives (entretiens individuels, focus groupes). Interviennent en outre au profit de ces questions :

Le CafLab, qui travaille à l'émergence de solutions nouvelles et innovantes, en mobilisant des méthodologies de créativité et de design de service centrées usagers (sessions de créativité, design thinking, hackathons et autres challenges qui permettent tant aux salariés qu'aux citoyens d'imaginer de nouveaux services ou outils) ;

La Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche (DSER), en charge de la conception, du suivi, de l'analyse et de la valorisation des résultats des baromètres de satisfaction nationaux et locaux.

[7] 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.

[8] 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.

1.2 L'accessibilité aux personnes en situation de handicap

[9] Si la dimension sociale de la fracture numérique est aujourd'hui bien identifiée conduisant à la mise en œuvre de politiques publiques dédiées, la prise en compte des enjeux d'accessibilité des services numériques aux personnes en situation de handicap apparaît contrastée.

[10] Le nombre de personnes en situation de handicap est mal connu. Il est estimé, dans une définition large¹³, à 9,6 millions de personnes dans une enquête INSEE de 2011¹⁴.

1.2.1 Le cadre juridique

[11] L'obligation de garantir l'accessibilité numérique est un principe de portée générale garanti par le droit international. L'accessibilité permet en effet aux personnes en situation de handicap de vivre de façon autonome et d'assurer leur participation à tous les aspects de la vie. Énoncée par la Convention Internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), l'obligation d'accessibilité vise à l'élimination des obstacles à l'accessibilité pour assurer aux personnes en situation de handicap l'accès aux systèmes et technologies de la communication.

[12] En droit interne, l'article 47 de la loi du 11 février 2005, modifié par la loi « *Pour une République numérique* » du 7 octobre 2016 puis par l'article 80 de la loi de 2018 pour la Liberté de choisir son avenir professionnel, consacre cette obligation d'accessibilité numérique des services

¹³ Les personnes reconnues administrativement, ainsi que les personnes qui déclarent avoir un problème de santé depuis au moins six mois et rencontrer des difficultés importantes dans leur vie quotidienne.

¹⁴ INSEE. Les tableaux de l'économie française. Edition 2011, citée dans l'avis du CNNum sur le projet de décret relatif à l'accessibilité des personnes en situation de handicap des services de communication en ligne. Avril

de communication publique en ligne des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics qui en dépendent, des organismes délégataires d'une mission de service public et ainsi qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaire dépasse un certain seuil (250 M€)¹⁵. L'accessibilité concerne tous les documents ou applications disponibles depuis un navigateur web et porte sur les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique.

[13] Une dérogation à l'obligation de mise en accessibilité est toutefois prévue lorsque celle-ci entraîne une charge disproportionnée. Le décret du 24 juillet 2019 en précise les critères :

- « 1° La taille, les ressources et la nature de l'organisme concerné ne lui permettent pas de l'assurer ;
- 2° L'estimation des avantages attendus pour les personnes en situation de handicap de la mise en accessibilité est trop faible au regard de l'estimation des coûts pour l'organisme concerné, compte tenu de la fréquence et de la durée d'utilisation du service, ainsi que de l'importance du service rendu. »

[14] Une alternative doit alors être offerte « dans la mesure où cela est raisonnablement possible »

[15] Il appartient aux administrations concernées d'attester, sous peine d'amende, du niveau d'accessibilité¹⁶ de leurs services de communication en publiant en ligne la déclaration d'accessibilité.

1.2.2 Le cadre technique

[16] Au plan technique, l'accessibilité numérique se traduit par le respect de règles de conception définies au niveau international (les Web Content Accessibility Guidelines ou WCAG) qui concernent chaque étape de la conception d'un contenu numérique.

[17] Ces règles sont organisées en trois niveaux d'accessibilité: A, AA et AAA, le niveau AA étant fixé comme objectif des politiques d'accessibilité globale par l'Europe (et la France donc) et pour l'ensemble des pays dans le monde.

¹⁵ Le défaut de mise en conformité d'un service de communication au public en ligne peut faire l'objet d'une sanction administrative d'un montant jusqu'à 25000 €.

¹⁶ Il n'y a pas d'exigence sur le niveau d'accessibilité à atteindre.

Tableau 1 : Matrice de description des niveaux d'accessibilité WCAG 2.1

Niveau	Obligation	Faisabilité
A	Atteindre un niveau d'accessibilité minimal	Critères de succès essentiels pouvant raisonnablement s'appliquer à toutes les ressources web
AA	Améliorer le niveau d'accessibilité	Critères de succès supplémentaires pouvant raisonnablement s'appliquer à toutes les ressources web
AAA	Atteindre un niveau supérieur d'accessibilité	Critères de succès ne s'appliquant pas à toutes les ressources web

Source : https://www.fafiec.fr/images/contenu/menuhaut/observatoire/etudes/2019/Accessibilite_numerique/OPIIEC_-_Accessibilite_numerique_Rapport_final-accessible.pdf

[18] A partir de ces recommandations internationales, la DINSIC a conçu un référentiel d'accessibilité (référentiel général d'accessibilité pour les administrations¹⁷ ou RGAA), issu du WACG (dont il suit les mises à jour) destiné à faciliter au sein des administrations, la mise en œuvre de l'accessibilité numérique tant pour le public que pour ses agents.

[19] La version du RGAA en vigueur en avril 2019 (RGAA 3 2017) propose 13 critères et 133 sous-critères qui permettent de vérifier l'accessibilité pour les sites internet administratifs et publics, complétés par un ensemble de ressources ayant pour ambition d'accompagner les différents acteurs dans leur prise en compte de l'accessibilité numérique. Sa mise en œuvre repose sur une procédure d'évaluation et une démarche d'accessibilité.

[20] Lorsqu'il s'agit d'un nouveau logiciel, la mise en accessibilité est simplifiée : il s'agit de prendre en compte les recommandations du RGAA du début à la fin du projet de création du logiciel. Concernant la mise en accessibilité des applications déjà existantes, elle passe nécessairement par un audit d'accessibilité. Cet audit est essentiel pour permettre de lister les défauts d'accessibilité, de les classer par ordre de priorité, de réaliser un arbitrage d'accessibilité puis de planifier et réaliser les améliorations et enfin de faire une vérification de conformité.

1.2.3 Des résultats d'ensemble modestes

[21] Au regard de l'obligation d'accessibilité, la situation apparaît peu favorable. Dans une étude intitulée « *Ce que les sites Web nous disent de leur accessibilité*¹⁸ » réalisée par BrailleNet et UPMC en 2014, sur 602 services en ligne inspectés, 106 présentaient une déclaration de conformité au RGAA parmi lesquels 22 uniquement présentaient une Attestation de conformité au RGAA.

[22] S'il n'existe pas, dans le champ plus spécifique des sites publics de l'Etat et de ses opérateurs, d'étude recensant les niveaux d'accessibilité, des objectifs ont été fixés 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 ».

¹⁷ Le RGAA va évoluer dans une version 4.1, et il devient le Référentiel Général d'Amélioration de L'Accessibilité.

¹⁸ Etude couvrant un large champ incluant les collectivités territoriales.

[23] La liste a été étendue à 15 sites¹⁹ dont les principaux sites du secteur social (AMELI, Caf.fr, pôle emploi) lors d'une réunion tenue en mars 2018 par le secrétariat général du comité interministériel du handicap et la direction interministérielle du numérique avec les responsables des premiers sites publics (sous l'angle de l'audience). Depuis cette réunion, aucune synthèse permettant un état d'avancement de la mise en conformité n'a été réalisée.

[24] L'analyse plus fine mais partielle, réalisée par la mission, sur une sélection de téléservice (Cf. infra) montre que l'obligation d'accessibilité n'est pas encore totalement satisfaite par les opérateurs du champ social.

2 La connexion avec FranceConnect

[25] La facilité d'usage du téléservice 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.

[26] FranceConnect est un dispositif, porté par la Direction Interministérielle du Numérique, des Système d'Information et de la communication (DINSIC) devenue la Direction Interministérielle du Numérique (Dinum) depuis le mois d'octobre 2019, qui permet aux internautes de s'identifier sur un service en ligne par l'intermédiaire d'un compte existant (impots.gouv.fr, ameli.fr...). Pour ce faire, FranceConnect fournit au service en ligne l'identité vérifiée d'une personne physique, appelée l'identité pivot. L'utilisateur est ainsi dispensé de gérer plusieurs identifiants et mots de passe.

[27] L'usage de France Connect permet d'une part de simplifier l'identification de l'utilisateur, d'autre part de faciliter la récupération d'informations relatives à un usager entre opérateurs connectés (cf. infra 1.3).

[28] Le premier usage de FranceConnect est de permettre à un usager de se connecter à différents téléservices avec un identifiant unique. La DGFIP, la CNAM, La Poste ou la MSA font partie des principaux fournisseurs d'identité. A ce jour, près de 11 millions de Français²⁰ disposent d'un identifiant FranceConnect.

[29] Les téléservices de la CNAM, de la MSA et du GIP retraite sont accessibles via FranceConnect. 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.

[30] Une dizaine de départements et près de 400 villes étaient également reliés à France Connect en mars 2019²¹.

¹⁹ 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

²⁰ <https://franceconnect.gouv.fr/>

²¹ Source : Tableau DINSIC adressé à la mission en août 2019

Aidants Connect

Le Plan national pour un numérique inclusif prévoit en outre l'expérimentation d'un outil Aidants Connect en vue de permettre une connexion sécurisée par un professionnel habilité préalablement qui sera amené à faire des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule. L'objectif est de sécuriser à la fois l'aidant et l'utilisateur.

Il est destiné aux travailleurs sociaux, aux médiateurs numériques ou aux agents publics d'accueil. En l'état du projet, testé en usage réel depuis le mois de septembre 2019, Aidants Connect devrait reposer sur des structures labellisées permettant à leurs agents de bénéficier de codes d'accès à la plateforme France Connect aidants, gérée par l'ANTS. Ces agents devront signer une charte déontologique les engageant à respecter et protéger les données personnelles des usagers. Ces derniers devront de leur côté valider un mandat inspiré du modèle de la Cnil précisant les formalités concernées et la durée du mandat. L'usage d'Aidants Connect supposera que le service soit lui-même relié à France Connect.

3 Simplifier la saisie des informations (dites-le-nous une fois - DLNUF)

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

[32] Les échanges de données entre les administrations et les organismes publics de la sphère sociale ont été principalement développés pour améliorer la productivité et l'efficacité des acteurs concernés. Leurs développements plus récents visent d'autres objectifs complémentaires de simplification des démarches administratives des usagers, de lutte contre la fraude et d'amélioration de l'accès aux droits. Le recensement de ces démarches en vue de leur optimisation et de la modernisation de la délivrance des prestations sociales a fait notamment l'objet de deux rapports IGAS/IGF²².

[33] 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 d'erreur et de reversement d'indus. En dépit des dispositions prises par les organismes sociaux (les CAF au premier chef) 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 recouvrement²³.

[34] L'alimentation automatique des demandes de prestation par les données déjà connues de l'administration (qui sont celles qui serviront ensuite au contrôle des droits) apparaît comme un outil essentiel de l'accès aux droits.

²² L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale. L. GRATIEUX (IGAS) et O. LE GALL (IGF). Février 2015.

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

²³ Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon. La juste prestation : pour les prestations et un accompagnement ajustés. Rapport au Premier ministre. Septembre 2018

[35] Lancé comme un outil de modernisation et de simplification de la relation entre les usagers et les administrations, le principe du « dîtes-nous le une fois » dispose maintenant d'une base légale et réglementaire forte.

3.1 Des fondements législatifs et réglementaires récemment mis à jour et complétés

[36] La simplification des échanges entre les usagers et les services publics trouve son fondement dans les articles L.113-13 et L.113-14 du code des relations entre le public et l'administration.

[37] 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.* »

[38] 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 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* ».

[39] Les articles L.114-8 et L.114-9 visés dans les articles cités ci-dessus précisent pour leur part respectivement les conditions d'information de l'utilisateur sur les échanges de données le concernant et liste les règles devant encadrer ces échanges²⁴.

[40] 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.

[41] 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 téléservice "FranceConnect" à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat ;
- Droits sociaux et prestations, aux organismes de protection sociale.

²⁴ Article L.114-9 : « Les échanges d'informations ou de données entre administrations prévues à l'article [L. 114-8](#) s'effectuent selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Ce décret détermine :

1° Les domaines et les procédures concernés par les échanges d'informations ou de données ;
 2° La liste des administrations auprès desquelles la demande de communication s'effectue en fonction du type d'informations ou de données ;
 3° Les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires pour garantir la qualité et la fiabilité des échanges ;
 4° Les informations ou données qui, en raison de leur nature, notamment parce qu'elles touchent au secret médical et au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l'objet de ces échanges entre administrations ;
 5° Le délai de conservation des informations et données applicable à chaque système d'échanges.

3.2 Un existant à étendre au regard des exigences du décret du 18 janvier 2019

[42] Les échanges d'information entre les opérateurs sociaux ou entre ceux-ci et d'autres acteurs administratifs (DGFIP) ou 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

[43] Tous n'ont pas un impact direct sur la simplification des téléservices, 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 entre CAF et départements pour le versement du RSA.

[44] Le tableau ci-après donne une présentation synthétique des principaux échanges d'information entre les principaux opérateurs du champ social et la DGFIP. Ces échanges concernent pour l'essentiel des informations relatives à la situation de l'utilisateur au regard de chacun des organismes, informations susceptibles d'avoir un impact sur les droits dont l'utilisateur pourrait bénéficier au sein d'autres organismes : information de la CAF par la CPAM des déclarations de grossesse, signalement à la CPAM par la CAF ou la CARSAT des bénéficiaires potentiels de la CMUC...

Tableau 2 : Echanges inter-organismes

		Organisme à l'origine de l'information				
		CAF.MSA (prestations familiales)	CPAM. MSA (prestations maladie)	CARSAT. MSA (retraites de base)	Pôle emploi	DGFIP
Organisme destinataires de l'information	CAF.MSA (prestations familiales)		. déclarations de grossesses effectuées par les praticiens . en cours de montée en charge (outil Idem) : informations mensuelles sur les pensions d'invalidité, les rentes,	. informations nécessaires à la récupération des sommes avancées aux assurés bénéficiaires Aah ou Rsa . date de taux plein	. situation à l'égard de pôle emploi des allocataires connus en situation de chômage . ressources chômage des bénéficiaires de Rsa et de prime d'activité	. ressources annuelles des allocataires ayant effectué une déclaration de ressources
	CPAM. MSA (prestations maladie)	. droits Rsa, Aah, Prepa et Ajpp pour étude de la MUC ou à l'assurance maladie de base (ou son maintien) . signalement des bénéficiaires potentiels de l'aide à la complémentaire santé (ACS)		. date de taux plein . bénéficiaires du minimum vieillesse potentiellement éligibles à l'ACS . flux automatisé d'information de passage à la retraite via un code régime « retraite » dans les fichiers Cnam	. situation à l'égard de pôle emploi des allocataires connus en situation de chômage . ressources chômage via un accès partenaires à l'appli AIDA	
	CARSAT. MSA (retraites de base)	. droits à l'assurance vieillesse parents au foyer (Avpf) . demande d'information liée aux subrogations Caf . information au titre de différentes mesures d'oppositions amiables/pensions alimentaires mises en place	. information au titre de différentes mesures d'oppositions amiables mises en place . mise à jour carrière		. mise à jour carrière	. formation au titre de différentes mesures d'oppositions amiables . revenu imposable pour déterminer le taux . information sur dossiers pour renonciation à succession, ou sur dossiers bénéficiant d'assurance vie
	Pôle Emploi	. signalement des ouvertures et fin de droit Complément d'Activité Paje (ou Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PPEE) et AJPP (Allocation journalière de présence parentale) . signalement des bénéficiaires d'un droit Rsa et/ou Aah et/ou prime d'activité		. date de taux plein		
	DGFIP			. transmission des bordereaux de paiement des assurés sous mesures de représentation . information des montants annuels de pension à déclarer, réponse aux demandes d'identification d'assurés bénéficiaires de prestations, d'information sur notaires chargés de règlement de succession		

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

[45] Au-delà des informations de situation des usagers au regard des droits ouverts, les principaux besoins d'échanges d'informations concernent les données de ressources, d'état civil et de situation familiale et de résidence des personnes.

3.2.1 Dites-le-nous une fois appliqué à la déclaration des ressources

[46] La communication des données de ressources est nécessaire pour apprécier l'éligibilité d'un usager aux différents 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 applicables²⁵.

Tableau 3 : 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

[47] 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. Il s'ensuit plusieurs conséquences qui ont un impact sur le degré de simplification et d'application du principe du dites-le-nous une fois.

[48] 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 Centre National de Transfert des Données Fiscales (CNTDF) accessible au système d'information 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'usager 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. net déclaré²⁶). La prise en compte des ressources du dernier trimestre répond

²⁵ 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).

²⁶ Salaire net imposable et salaire net perçu

cependant à un objectif légitime, et favorable à l'utilisateur, de 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.

[49] La mise en place d'une alimentation automatique des ressources trimestrielles a fait l'objet d'un rapport IGF/IGAS en juin 2017 dans lequel est principalement préconisée la création d'une base ressources qui serait alimentée par les données de la DSN et d'un outil nouveau « la Déclaration Nominative Commune » qui permettrait de couvrir la quasi-totalité du périmètre des ressources à prendre en compte pour les différentes prestations.

[50] Sur la base de cette préconisation, la base des ressources mensuelles (BRM), a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 afin de permettre de déterminer l'éligibilité aux aides au logement (APL). En l'état, sa mise en œuvre est prévue pour la fin de l'année 2019. 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 (CMUC).

[51] En tout état de cause 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.

[52] Sans attendre l'ouverture de lien avec la BRM, certains progrès sont néanmoins attendus²⁷ dès mai 2020, avec la mise à disposition²⁸ 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).

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^{er} 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

²⁷ 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.

²⁸ 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

3.2.2 Dites-le-nous une fois appliqué à la déclaration des données d'identité

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

[54] Elles concernent en premier lieu la justification de l'identité dont est dispensé l'usager qui s'identifie à travers FranceConnect (Branches maladie et vieillesse). L'utilisation du SNGI (Système National de Gestion des Identités géré par la CNAV, alimenté en miroir par le RNIPP géré par l'INSEE) 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 nouvel allocataire ou d'un nouveau-né : le télé service de déclaration du nouveau-né récupérant automatiquement l'information auprès du SNGI, dispensant l'assuré de joindre un acte de naissance.

[55] 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.

[56] Le cas échéant, les besoins de vérification de l'état civil peuvent être sollicité par les organismes de sécurité sociale via la plateforme COMEDEC²⁹, dispensant alors l'usager de produire un acte en appui de sa demande de prestation. Ce dispositif géré par l'ANTS est destiné à permettre l'échange dématérialisé de données d'état civil entre les destinataires de ces données (administrations³⁰ et notaires) et leurs dépositaires (mairies et SCEC). Ce service est toutefois 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.

[57] Au-delà des actes de naissance, le plein usage la plateforme supposerait l'extension de son périmètre aux actes de mariage et de décès, aux mentions apposées sur les actes, aux actes concernant les personnes nées en France mais non inscrites à l'INSEE (ou reconnues a posteriori par l'un des parents)³¹ et l'alimentation de la plateforme par d'autres partenaires que les communes³².

[58] 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, en cours de mise en œuvre, pour les systèmes d'information des régimes 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 CMU-C des personnes de nationalité étrangère.

²⁹ Le cadre juridique de la plateforme COMEDEC est fixé par le décret du 10 février 2011 et l'arrêté du 23 décembre 2011

³⁰ L'accès des organismes de protection sociale étant fondé sur l'article L. 161-1-4 du Code de la sécurité sociale.

³¹ A la date du 1er janvier 2016, seulement 300 conventions avaient été signées dont 211 par des communes dans le ressort desquelles se trouvent des maternités, représentant environ 33 % de l'état civil hexagonal.

³² le SCEC de Nantes pour les français nés à l'étranger ou les personnes étrangères naturalisées françaises (adoptions plénières par exemple), la Commission internationale de l'état civil (CIEC) pour les personnes étrangères, nées à l'étranger et dont le pays de naissance a adhéré à la CIEC, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour les personnes étrangères ayant fait l'objet d'une demande auprès de cet organisme, les préfectures pour les étrangers nés à l'étranger et qui ne sont pas concernés par la CIEC ou l'OFPRA (projet AGDREF2), l'institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle Calédonie (ISEE) qui met en œuvre le RIPPNC (Répertoire d'Identification des Personnes Physiques de Nouvelle Calédonie).

[59] 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 » (conjoint, enfants, personnes à charge), connue du seul bénéficiaire, et non les seules données de l'état civil.

3.2.3 Les données de résidence

[60] 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 CAF³³.

4 La qualité des télé services au regard des enjeux de l'expérience utilisateur

[61] Il n'entrait pas dans les moyens de la mission d'évaluer de façon exhaustive la qualité des services numériques mis à disposition par les différents opérateurs du champ social. Néanmoins trois approches ont été exploitées par la mission pour fournir une appréciation au regard des enjeux de l'expérience utilisateur. La première exploite des questionnaires et enquêtes de satisfaction réalisés par les opérateurs ou pour leur compte. La deuxième reprend les données de l'observatoire de la qualité des services publics numériques. La troisième enfin, mise en œuvre par la mission a été de mobiliser le questionnaire de mesure de la qualité des applications web développé par la DINSIC.

4.1 La mesure de la satisfaction par les opérateurs

[62] La mesure de la satisfaction liée à l'usage des applications Internet (site et mobile lorsqu'elle existe) a été intégrée au sein des diverses enquêtes et baromètres de satisfaction des services des différents opérateurs (des objectifs de satisfaction étant par ailleurs dans les COG).

[63] Les opérateurs font généralement appel à des enquêtes sur échantillon auprès de leurs bénéficiaires.

Il en ressort des scores de satisfaction élevés, supérieurs à 90 %³⁴, parmi les utilisateurs des télé services. Certains de baromètres permettent d'aller un peu loin en décomposant ou en ciblant certains aspects.

[64] Ainsi, l'enquête annuelle de la CNAF³⁵ zoome sur la mesure de la facilité d'usage perçue des demandes de prestations (88 % de satisfaction en 2018) ou de la fonction de changement d'adresse (85 % en 2018).

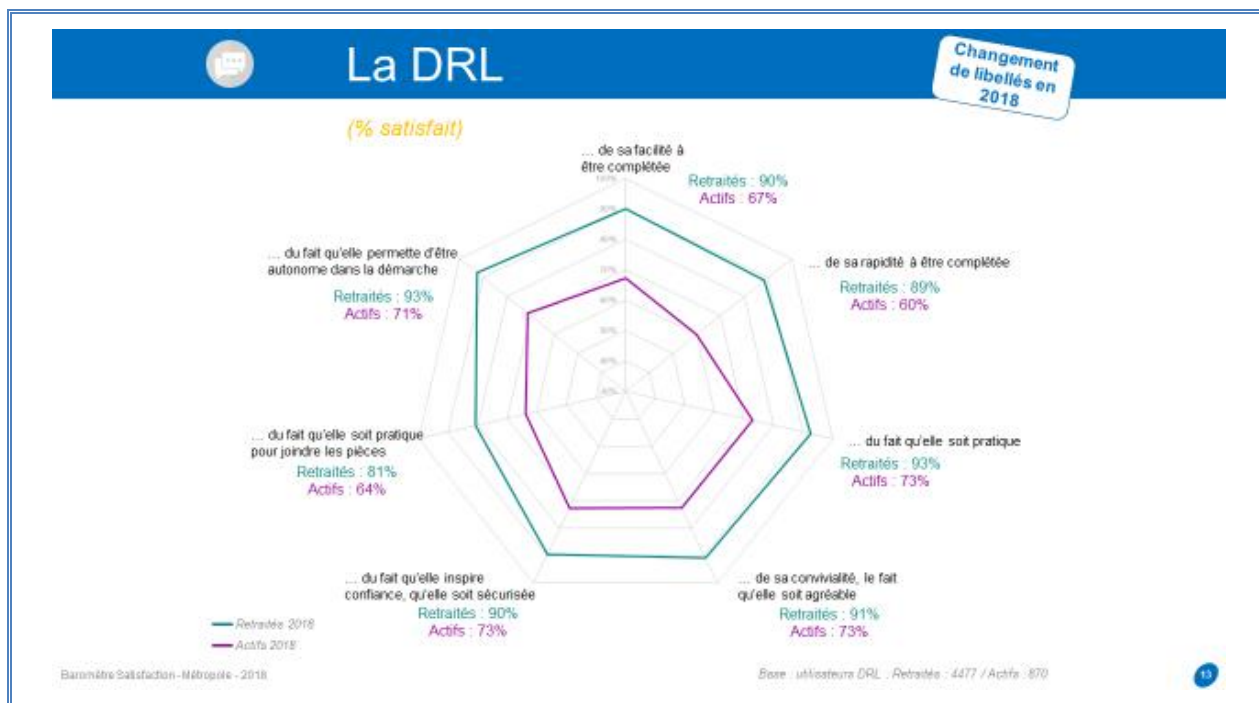
³³ Les locataires sollicitant une aide au logement doivent néanmoins adresser à la CAF les données relatives à leur patrimoine mobilier et immobilier non connus de cette dernière.

³⁴ 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)

³⁵ Sur un échantillon de 10.000 allocataires stratifié en fonction des prestations dont ils bénéficient.

[65] La CNAV distingue le degré de satisfaction des actifs et des retraités de son service de demande de retraite en ligne, avec respectivement 86 et 93 % de satisfaits. Le graphique ci-dessous décompose les différents aspects de l'appréciation portée par les utilisateurs.

Graphique 1 : Evaluation de la satisfaction des utilisateurs de la demande de retraite en ligne



Source : CNAV

[66] Ces enquêtes ne sont cependant pas sans biais (modalités de prise en compte des avis défavorables) et requièrent d'être complétées par des mesures plus factuelles relatives aux taux de réitération ou des taux d'abandon (voir annexe 3). D'autres approches plus ciblées peuvent ainsi donner des résultats plus mitigés en matière d'expérience utilisateur.

[67] Dans une enquête réalisée par un prestataire à la demande de la CAF du Nord, il ressort que 42 % des personnes accueillies en agence se sont préalablement connectées au site caf.fr mais n'y ont pas trouvé la réponse ou la possibilité d'effectuer la démarche souhaitée. L'analyse des réponses fait en effet apparaître quatre causes principales à l'échec de leur démarche³⁶ :

- Le site a été trouvé trop complexe ne permettant pas de s'y repérer pour trouver la réponse ;
- L'information trouvée ne présentait pas suffisamment de garantie aux yeux des usagers (information générique ne permettant pas de savoir si elle s'applique au cas particulier de l'utilisateur, incertitude sur « la date de validité » de l'information) ;

³⁶ Dans le même registre plus focalisé, une association (<https://www.greenit.fr/2019/10/29/caf-fr-un-exemple-de-fracture-numerique/>) ayant testé le simulateur de calcul des droits en matière de garde d'enfants, met en évidence la lourdeur du parcours (17 étapes et 14 minutes) pour, dans ce cas précis obtenir un résultat non concluant en raison d'un incident technique.

- Insuffisances des fonctionnalités du site : impossibilité de transmettre certaines pièces justificatives nécessaires à la bonne complétude de leur dossier, impossibilité de transmettre des demandes directement, sous format dématérialisé via le site et l'application (uniquement possible sous certaines conditions et pour les télé-procédures), formulaires qu'il faut imprimer et compléter de manière manuscrite puis retourner à l'agence : par exemple, la demande de prime de déménagement ou de versement direct pour l'APL... attestations qu'il n'est pas possible «de personnaliser », en fonction des demandes de Pôle Emploi, de la CPAM...
- La survenue d'un incident technique.

[68] Certaines caisses (CAF et MSA 30, notamment) se sont en outre engagées dans l'expérimentation du dispositif Vox Usagers dédié au recueil de témoignages des usagers. Le nombre de témoignages enregistrés, mettant en cause les télé services eux-mêmes est toutefois trop réduit pour être exploité ici.

4.2 L'observatoire du numérique

[69] L'observatoire de la qualité des services publics numériques³⁷ a été mis en place en juin 2019 par le secrétariat d'Etat au numérique. Il vise à rendre compte de la qualité de 250 services dits iconiques sur la base d'un ensemble de critères dont principalement : la satisfaction des usagers, l'existence d'une version mobile, la disponibilité du service, l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, l'existence d'un aide en ligne et depuis la publication du troisième trimestre 2019, la charge de ressaisie (effectivité du DLNUF³⁸).

³⁷<https://numerique.gouv.fr/actualites/qualite-des-services-publics-numeriques-les-250-demarches-phares-de-nouveau-evaluees/>

³⁸ Ce critère est un indicateur d'effort de ressaisie de données pour les usagers. Il permet de mesurer le respect du principe Dites-le nous une fois et il est calculé de la manière suivante :

1.On définit un panier de données qu'on estime ne plus devoir être demandées aux usagers compte tenu du fait que ces informations sont déjà connues de l'administration. Ce panier est composé des données suivantes :

- Données personnes physiques : identité, revenus, composition familiale, attestations de droit, adresse, scolarité ;
- Données personnes morales : identité, attestations, liasse, données comptables

2.On vérifie ensuite dans chaque procédure si les données de ce panier continuent à être demandées aux usagers, ou si au contraire elles ne sont plus demandées : soit la donnée pré-remplie et présentée à l'utilisateur, soit la donnée récupérée auprès d'une autre administration qui possède la donnée de référence.

3.Le score total est évalué en additionnant le nombre de données qui sont redemandées aux utilisateurs. Toutes les données redemandées ne représentent pas toutefois le même degré de difficulté pour les usagers. La saisie de certaines données représente un effort modéré pour les usagers, alors que d'autres demandes d'information sont plus lourdes. Un coefficient vient donc pondérer la note pour chacune des données demandées. Exemple : ressaisie des données d'identité (nom-prénom-date et lieu de naissance : coefficient 1 ; fourniture des derniers bulletins de salaire : coefficient 3

Tableau 4 : 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	6	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	0	▼
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/>

[70] 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.

[71] 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 PH), il ressort de la publication du mois d'octobre 2019³⁹, plusieurs points saillants au regard des enjeux de facilité d'usage et d'expérience utilisateur :

- La généralisation d'un version smartphone des télé services ;

³⁹ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

- 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 CNAF et de la MSA qui pourrait traduire une inadéquation des ressources informatiques avec le volume des échanges ;
- La mise en œuvre insuffisante du DLNUF 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 devrait améliorer ce score.

[72] 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 sites⁴⁰ 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.

4.3 L'étude de la qualité des prestations choisies par la mission

[73] 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 CERFA numérique mis au point par la DINSIC. Il décline en 35 critères, les dix principes d'une démarche en ligne exemplaire édictés par elle.

Tableau 5 : Les 35 critères du CERFA numérique

1. L'interface de la démarche en ligne est optimisée pour toutes les tailles d'écran (responsive design).	19. Le pied de page doit faire figurer des liens vers les pages suivantes : Contact ; Plan du site ; Mentions légales ; Accessibilité ; Horaires et plans d'accès (si la page existe) ; Démarches en ligne (si la page existe).
2. La démarche en ligne a fait l'objet de tests utilisateurs.	20. La charte graphique de la démarche en ligne tient compte des règles et des recommandations de la Charte internet de l'État lorsque celle-ci s'applique.
3. Lorsqu'une démarche en ligne comporte plusieurs pages de saisie, les données sont automatiquement sauvegardées au fur et à mesure de la saisie, au minimum à chaque changement de page	21. La démarche en ligne utilise des standards tels que définis dans le référentiel général d'interopérabilité (RGI), c'est-à-dire ouverts, pertinents, matures, indépendants, faciles à déployer et soutenus par l'industrie.
4. Les différentes étapes de la démarche en ligne sont visibles à tout moment, l'utilisateur sait à quelle étape il en est ; il peut revenir à une étape précédente et modifier sa saisie. Le dernier écran présenté à l'utilisateur avant transmission de sa demande est un récapitulatif des	22. Le directeur de la publication atteste avoir pris connaissance des traitements de données

⁴⁰ 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

informations saisies et prêtes à être communiquées à l'administration. 5. Après transmission de sa demande, l'utilisateur a accès à un récapitulatif imprimable reprenant les informations communiquées à l'administration. 6. La clarté du langage utilisé (interface, messages envoyés) a fait l'objet de vérifications lors des tests utilisateurs. 7. Il n'y a pas de sigles ou ils sont développés au moins la première fois qu'ils sont utilisés sur chaque page. 8. Il existe une page dédiée à la présentation de la démarche en ligne. Cette page est accessible sans authentification 9. Les champs d'adresse respectent les recommandations de la Direction interministérielle du numérique. 10. Si un nom spécifique est créé pour la démarche en ligne, il est déposé et protégé en tant que marque au plus tôt et avant toute communication au public. 11. La démarche en ligne doit être diffusée sous un nom de domaine officiel dont le titulaire est une entité publique. 12. Une foire aux questions (FAQ) ou une page d'aide est disponible pour chaque démarche en ligne. Une aide contextuelle accompagne l'utilisateur lors de sa saisie. 13. Chaque démarche en ligne propose au moins deux moyens de contact différents, dont un formulaire de contact. 14. Pour chaque démarche en ligne, l'administration propose un accompagnement humain personnalisé. 15. La déclaration de conformité au référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA) - ou la date de publication prévue - est accessible à partir du pied de page. 16. La navigation et l'utilisation peuvent s'effectuer entièrement au clavier dans un ordre prévisible. 17. Les textes sont présentés avec un contraste suffisant par rapport à leur arrière-plan.	personnelles et des mesures de sécurité mis en œuvre, ainsi que des risques résiduels. En application du Référentiel général de sécurité (RGS), la décision d'homologation est rendue publique. 23. La démarche en ligne respecte la législation concernant la protection des données personnelles. 24. Les seules données ou pièces justificatives demandées sont celles qui sont indispensables à l'instruction de la démarche et qui sont prévues par les textes. 25. Lorsque cela est possible, les données de l'utilisateur ne sont pas redemandées mais obtenues via échange entre administrations. 26. Lorsqu'une identification est requise, il est proposé à l'utilisateur de s'authentifier via FranceConnect. 27. Chaque démarche en ligne a un ou plusieurs pilotes identifiés nommément auprès du service interministériel en charge du Cerfa. 28. L'utilisateur est informé de la réception de sa demande conformément à la réglementation. 29. Une fois la demande transmise, un dispositif est proposé à l'utilisateur pour s'informer de l'avancement de son dossier. 30. La démarche en ligne fait l'objet d'enquêtes de satisfaction et donne accès aux résultats. 31. Le nombre annuel de dossiers déposés par les usagers et la part proportionnelle d'usage des canaux dématérialisés sont accessibles depuis le site de la démarche. 32. La démarche en ligne est référencée sur les moteurs de recherche et sur service-public.fr, elle est connue dans l'administration. 33. Les explications relatives à la démarche sont cohérentes et non contradictoires sur tous les supports d'information et auprès de tous les guichets d'accueil. 34. Les données ou documents fournis par l'utilisateur sont transmis au service instructeur par voie numérique. 35. La démarche en ligne est accessible en démonstration (bac à sable).
--	---

18. La page d'accueil comporte moins de 5 erreurs de code (https://validator.w3.org/).	
--	--

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

[74] 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.

[75] 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 6 : Pourcentage de critères CERFA numérique satisfaits⁴¹

	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																	
accessibilité satisfaits	100%	100%	100%	33%	33%	33%	66%	66%	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	66%	66%

Source : Questionnaire mission

[76] Il en ressort que le taux de satisfaction aux 35 critères s'établit entre 51 et 77 %, 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.

[77] 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'information.

[78] 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 RGAA⁴² en bas de page. Seuls les télé services de la CNAM affichent un score de 100 % sur ces trois critères⁴³.

[79] 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

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Les deux télé services de Pôle emploi sont 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

sollicitent, la fonctionnalité permettant l'accès en ligne à une fonction de démonstration (bac à sable) n'est disponible pour aucun télé service.

5 Les procédures et parcours communs qui évitent une double saisie

[80] Les notions de parcours ou d'évènement de vie visent à rendre compte de la vision de l'utilisateur 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.

[81] 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 événements 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...

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

5.1 La liaison RSA/ CMU-C

[83] Deux dispositifs assurent la liaison entre demande de RSA et de CMU-C :

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

[84] L'effectivité de ces deux dispositifs apparaît toutefois partielle. Dans son rapport relatif à la numérisation des organismes de sécurité sociale⁴⁴ 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.

[85] 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. Il semblerait en outre qu'une partie des flux en provenance des partenaires instructeurs des demandes de RSA, via la CNAF, ne soient pas pris en compte par les systèmes d'information de l'Assurance maladie.

⁴⁴ La relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère numérique. Cour des comptes. Octobre 2019

5.2 La grossesse

[86] 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).

5.3 Le portail « mesdroitssociaux.gouv.fr »

[87] 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.

[88] Le portail est conçu, dans la perspective d'un compte citoyen, comme un point d'entrée unique vers les droits sociaux, associé à quatre 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 CMUC/ ACS, rappel de déclaration trimestrielle de ressources sur RSA...).

[89] Si ce portail 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 concernés. 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 millions de visites au 25 septembre 2019.

[90] 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, conformément à l'objectif du « dites-le nous une fois ». 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.

[91] 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.

[92] 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 par la Direction de la sécurité sociale 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 %.

6 Les échanges et alertes relatifs à des changements de situation des usagers

6.1 Le passage à la retraite

[93] 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.

[94] 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.

[95] 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 CARSAT 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 du reversement d'indus pour les assurés. Cette procédure essentiellement manuelle devrait être automatisée en 2020.

[96] 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'utilisateur 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 avertis de cette échéance, avec un délai de six mois par Pôle Emploi.

[97] 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.

[98] 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).

6.2 Les situations des publics fragiles

[99] 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.

[100] 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.

7 Simplifier la réglementation

[101] La complexité de la réglementation ne peut pas toujours être masquée par les fonctionnalités du télé service. 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'erreur

[102] 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 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).

[103] La mission rappelle à ce titre que des mesures de simplifications sont régulièrement évoquées⁴⁵ 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.

8 Faciliter la conservation, la récupération et la transmission des justificatifs : les coffres forts électroniques

[104] 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.

⁴⁵ Cf. le rapport de Christine Cloarec et Julien Domon déjà cité

[105] 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.

[106] L'article L.103 du code des postes et des communications électroniques établit la définition légale d'un service de coffre-fort numérique dont il décrit l'objet et les critères de fonctionnement.

Le service de coffre-fort numérique selon l'article L.103 du code des postes et des communications téléphoniques

Un service de coffre-fort numérique est un service qui a pour objet :

1° La réception, le stockage, la suppression et la transmission de données ou documents électroniques dans des conditions permettant de justifier de leur intégrité et de l'exactitude de leur origine ;

2° La traçabilité des opérations réalisées sur ces documents ou données et la disponibilité de cette traçabilité pour l'utilisateur ;

3° L'identification de l'utilisateur lors de l'accès au service par un moyen d'identification électronique respectant l'article [L. 102](#) ;

4° De garantir l'accès exclusif aux documents électroniques, données de l'utilisateur ou données associées au fonctionnement du service à cet utilisateur, aux tiers autres que le prestataire de service de coffre-fort numérique, explicitement autorisés par l'utilisateur à accéder à ces documents et données et, le cas échéant, au prestataire de service de coffre-fort numérique réalisant un traitement de ces documents ou données au seul bénéfice de l'utilisateur et après avoir recueilli son consentement dans le respect de la loi n° [78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

5° De donner la possibilité à l'utilisateur de récupérer les documents et les données stockées dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé de données, sauf dans le cas des documents initialement déposés dans un format non ouvert ou non aisément réutilisable qui peuvent être restitués dans leur format d'origine, dans des conditions définies par décret.

Le service de coffre-fort numérique peut également proposer des services de confiance au sens du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

Ce service de coffre-fort numérique peut bénéficier d'une certification établie selon un cahier des charges proposé par l'autorité nationale de la sécurité des systèmes d'information après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et approuvé par arrêté du ministre chargé du numérique.

Les modalités de mise en œuvre du service de coffre-fort numérique et de sa certification par l'Etat sont définies par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

[107] Une expérimentation de coffre-fort numérique (CFN) a été lancée en juillet 2016 pour un an par la DGCS et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) à destination de personnes accompagnées par 16 CCAS implantés sur 12 territoires représentant 3,7 millions d'habitants. L'objectif était d'évaluer si cet outil pouvait constituer une réponse au risque d'exclusion numérique des personnes les plus vulnérables. Cinq offreurs de coffres forts numériques se sont portés volontaires pour participer à cette expérimentation: ADILEOS, CDC ARKHINEO/PRIMOBX, COFFREO, DIGIPOSTE et SOS RECONNECT.

[108] Les objectifs de cette expérimentation étaient de :

- Définir les usages de l'outil numérique et identifier les fonctionnalités d'un coffre-fort numérique adapté au parcours des personnes en précarité ;

- Définir les modalités d'accompagnement nécessaires à l'appropriation de l'outil ;
- Préciser l'articulation du coffre-fort numérique avec les missions des CCAS/CIAS.

[109] Un bilan après 12 mois d'expérimentation a été publié en décembre 2017 sous le double timbre de la DGCS et de l'UNCCAS. Le bilan tiré est mitigé pour plusieurs raisons qui tiennent en premier lieu aux limites mêmes de l'expérimentation : durée réduite de l'expérimentation et faible nombre de répondants (30 personnes interrogées parmi les bénéficiaires). En deuxième lieu, les résultats quantitatifs apparaissent faibles :

- 950 coffres-ouverts, dont les 2/3 par un seul CCAS ;
- Activation d'une partie seulement des CFN (25 % des 96 CFN ouverts par le CCAS d'Angers) ;
- Usages limités tels qu'en témoignent le faible nombre de connexions 1,5 connexions par CFN pour le principal fournisseur) pour un nombre moyen de documents déposés de 5 à 6.

[110] Le bilan ne fournit pas d'indication s'agissant des usages sur la part respective des accès pour impression et des accès en vue de partager ou transmettre les documents dans le cadre d'un télé service. Le mode impression apparaît cependant majoritaire parmi les usages déclarés (un répondant sur deux), seuls 10 % des répondants indiquant avoir partagé leurs documents au moins une fois.

[111] Les évaluations qualitatives recueillies à partir des interviews des agents des CCAS et des usagers témoignent néanmoins de l'intérêt de cet outil sous différentes réserves techniques et d'environnement.

- Les réserves techniques tiennent aux outils : disponibilité d'un ordinateur équipé d'un scanner (même si certains des coffres forts acceptent les photos prises à partir d'un smartphone), complexité de la fonction de partage, capacité des services publics à réceptionner les documents...
- Les réserves d'environnement tiennent principalement à la capacité d'accompagnement des CCAS et à la nécessité d'inclure l'ouverture d'un CFN dans une démarche d'inclusion numérique des personnes.

[112] Au total, 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'expérience⁴⁶ d'Aidants Connect mis en ligne par la Banque des Territoires souligne l'intérêt du coffre numérique pour faciliter la récupération des pièces justificatives par le travailleur social ou la personne accompagnant l'utilisateur.

⁴⁶ <https://www.banquedesterritoires.fr/inclusion-numerique-la-feuille-de-route-du-projet-aidants-connect-se-precise>

ANNEXE 3 : Le multicanal dans la branche Famille

Introduction

[1] L'offre multicanal et l'utilisation par les usagers des différents canaux ont été documentées à l'aide des réponses des opérateurs aux deux questionnaires préparés par la mission. Des déplacements sur site ont permis de compléter cette étude documentaire.

[2] Les résultats sont retranscrits dans cinq annexes numérotés 3 à 7 présentant la même grille d'analyse :

- Politiques et stratégies multicanal
- Organisation et accessibilité de l'offre multicanal
- Fréquentation des différents canaux
- Evaluation de la qualité de service

[3] La présente annexe détaille les réponses de la branche famille (CNAF).

1 Politiques et stratégies multicanal

[4] La stratégie d'accompagnement à l'usage numérique déployée dans la Convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 (COG) s'est traduite par la restructuration des accueils avec la mise en place d'espaces multiservices d'accompagnement à l'utilisation des démarches en ligne.

[5] La COG 2018-2022 s'inscrit dans un contexte financier contraint avec la restitution de 2 100 postes prévue sur cinq ans. Les orientations en matière des canaux de relation à l'usager sont portées par la Fiche thématique 9 '*Renouveler la relation de service*'. L'axe majeur est la promotion de l'utilisation des services en ligne, qui doit s'accompagner d'une démarche d'inclusion numérique s'appuyant sur la recherche de partenariats d'accueil, et sur une adaptation de l'offre de canaux aux besoins des territoires et des usagers.

[6] La COG prévoit également un développement des solutions numériques dans les canaux traditionnels avec des systèmes automatisés de chatbot et l'utilisation de solutions d'intelligence artificielle pour l'accueil téléphonique et la gestion des courriels.

[7] Les neuf indicateurs de pilotage correspondant à ces orientations concernent uniquement des mesures de satisfaction usager et des délais de traitement, et ne reflètent pas la variété des engagements pris par l'Etat et la CNAF.

Tableau 1 : Indicateurs de la fiche 9 'Renouveler la relation de service' COG 2018-2022

N°	Indicateurs	Nature	Cibles				
			2018	2019	2020	2021	2022
1	Taux de satisfaction global des usagers	Résultat	91%	91%	91%	91%	91%
2	Taux de satisfaction par canal :	Résultat					
	- internet		90%	90,5%	91%	91,5%	92%
	- téléphone		76%	76,5%	77%	77,5%	78%
	- accueil physique		80%	80,5%	81%	81,5%	82%
	- courriers		65%	65,5%	66%	66,5%	67%
	- courriels		73%	73,5%	74%	74,5%	75%
3	Taux de satisfaction : ressenti de la réitération – baromètre spécifique visant à mesurer le phénomène de la réitération	Résultat	À définir La première année d'enquête sera 2019 pour le bilan de 2020				
4	Taux d'appels traités (téléconseiller + Svi)	Résultat	87,5%	87,5%	88%	89%	90%
5	Taux de courriels traités dans le délai de 48 h sur les courriels d'information générale	Résultat	80%	80%	80%	80%	80%
			Dans l'attente d'un suivi quantitatif du délai de traitement des courriels, un indicateur spécifique sur la mesure de la satisfaction sur le délai de traitement des courriels est mis en place dans le baromètre annuel de mesure de la satisfaction				
6	Taux de réclamations traitées dans le délai de dix jours (nombre de réclamations traitées dans les délais/nombre total de réclamations reçues)	Résultat	60%	65%	70%	75%	80%
7	Délai de démarche des prestations légales	Résultat	18 j	17,5 j	17 j	16,5 j	16 j
8	Délai de démarche des minima sociaux	Résultat	14,5 j	14 j	13,5 j	13 j	12,5 j

Source : COG Etat-CNAF 2018-2022

2 Organisation et accessibilité de l'offre multicanal

2.1 L'accueil physique dans le réseau

[8] L'accueil physique a connu une restructuration de fond avec des fermetures de site et la mise en place de l'accueil sur rendez-vous

[9] Le réseau de la branche famille est composé de 101 Caf implantées dans chaque département. En 2018 on dénombre 1087 accueils CAF répartis sur 893 communes. 450 bornes interactives sont implantées à proximité des sites d'accueils des Caf.

[10] Les sites sont organisés en siège, antenne, agence et permanence, chaque structure proposant une offre de services spécifique, généralement élargie à mesure que la fréquentation du site augmente. Les permanences Relais ne sont pas gérées par le réseau mais par des partenaires (cf infra).

Tableau 2 : Nomenclature des sites d'accueil CAF et offre de service

NOM du LIEU	NIVEAU DE SERVICE et GESTION	FREQUENCE OUVERTURE	OFFRE D'ACCUEIL
Caf (siège) ou Agence Caf (autre que le siège)	Offre de service maximale gérée Caf	Au moins 5 jours par semaine	Prestations légales recouvrement Action sociale individuelle Accueil par un professionnel de l'action sociale
Antenne Caf	Offre de service gérée Caf	Au moins 4 jours par semaine	Au moins Prestations légales
Permanence hebdomadaire Caf	Offre de service gérée Caf	Au moins 1 jour par semaine	Au moins Prestations légales
Permanence mensuelle Caf	Offre de service gérée Caf	Au moins 1 jour par mois	Au moins Prestations légales
Permanence sociale Caf	Offre de service gérée Caf	Au moins 1 jour par mois	Accueil par un professionnel de l'action sociale
Relais Caf	Offre de service gérée partenaire	Pas de périodicité requise	Au moins Accueil de premier niveau Liaison structurée avec la CAF (visio guichet, ligne Internet, liaison avec un référent à la CAF, transmission dossier à la Caf, coproduction réelle.

Source : CNAF

2.1.1 Organisation

[11] Les modalités d'accueil ont profondément évolué à partir de 2016, passant d'une approche indifférenciée à la mise en place d'un accueil sélectif sur rendez-vous pour les publics justifiant d'une situation particulière, complexe ou urgente (voir motifs ci-dessous).

[12] Les rendez-vous sont possibles dans l'ensemble de l'offre d'accueil CNAF. Les espaces numériques accompagnés sont présents au siège et dans les antennes, mais pas dans les agences et les permanences.

[13] Sans rendez-vous, l'allocataire est orienté en espace multi-services, dotés d'équipements numériques afin d'effectuer ses démarches sur les PC connectés. Un accompagnement par des « conseillers service à l'utilisateur », au profil de poste spécifiquement créé pour cette fonction, permet d'orienter les allocataires et prendre en charge leurs demandes de premier niveau, sans toutefois réaliser les démarches à leur place (le terme de « faire avec » et non plus « faire à la place de » est employé dans les caisses rencontrées).

[14] Enfin, l'offre libre-service est mise à disposition des usagers sans accompagnement. Elle est dotée de bornes et de PC et propose la consultation d'un contenu plus restreint que la consultation du site internet (« Mon Compte ») avec uniquement la possibilité de consulter les paiements, les droits et d'éditer une attestation de paiement. Sont également disponibles sur les bornes, au souhait des Caf, les prises de Rendez-vous et/ou le visio-accueil.

2.1.2 Accessibilité de l'accueil physique

[15] On dénombrait 297 sièges / agences / antennes en 2017, ainsi que 1097 permanences. Le total 2018 de 1 166 sites ne distingue plus le type d'accueil.

[16] Des accueils mutualisés ont été mis en place avec d'autres organismes de sécurité sociale, comme dans le Gard (site de Beaucaire), le territoire de Belfort et le Jura. Ces modalités d'accueil, bénéfiques tant pour l'efficacité des opérateurs que pour l'accessibilité des services aux usagers, restent néanmoins extrêmement marginales.

2.1.2.1 Les politiques d'accueil en spontané et sur rendez-vous

[17] L'utilisation du numérique en agence est facilitée par des moyens matériels importants mais l'accompagnement des allocataires reste volontairement minimal.

[18] L'accueil physique a connu de profondes transformations avec un redimensionnement conséquent du nombre de sites et un changement des modalités d'accueil. La branche famille a instauré une politique d'accueil sur rendez-vous qui s'est substitué au traitement immédiat du dossier en accueil spontané. Sans rendez-vous, c'est désormais à l'assuré de prendre en main le traitement de sa demande 'en autonomie' au sein des espaces libre-service.

[19] 3 000 postes connectés en libre services sont en production et leur taux de disponibilité a été de 99 % en 2018. Les visites sur site (Valence, Châteauroux, Beaucaire, Lille) ont toutefois permis de constater la présence d'équipements en nombre important. Ainsi la CAF de Valence dispose de 14 ordinateurs, deux imprimantes et d'un scan.

[20] On dénombrait au 31 juillet 2019 un parc de 488 bornes interactives avec un taux de disponibilité de 99,8 % (2018).

[21] La mise en place des espaces multi-services dans les principaux sites des CAF a nécessité le déploiement d'une offre d'accompagnement par des conseillers. Cet accompagnement n'est pas systématique et l'autonomisation de l'allocataire face à sa démarche reste le principe. L'assistance est déclenchée au besoin, à l'appréciation du conseiller en fonction des difficultés rencontrées par l'utilisateur, et doit laisser l'utilisateur actif dans sa démarche en prenant attention à 'faire avec' et à 'ne pas faire à sa place'.

[22] Les moyens humains mis en œuvre pour l'accompagnement sont de 720 Conseillers de service à l'utilisateur ou CSU (août 2019) et 243 volontaires de service civiques (2018). Ils sont apparus en nombre suffisant sur la plupart des sites visités, en général une personne pour suivre deux PC. La mission souligne que les conseillers rencontrés sont très majoritairement des jeunes services civiques, progressivement montés en compétence sur l'accompagnement de premier niveau, mais qui ne sont pas des gestionnaires ou des travailleurs sociaux CAF.

[23] La rencontre avec un conseiller pour la réalisation d'une démarche n'est possible que sur rendez-vous, et dans des situations limitativement énumérées. La prise de rendez-vous s'effectue en ligne ou par téléphone et une intervention humaine ou technique vérifie qu'elle correspond bien à une des situations légitimes (voir par exemple la liste déroulante pour la prise de rendez-vous en ligne, ci-dessous).

Graphique 1 : Motifs permettant une prise de rendez-vous via le site caf.fr

MA CAF
PRENDRE UN RENDEZ-VOUS

- 01-Ma situation change
- 02-Je ne suis pas encore allocataire de votre Caf
- 03-Je veux savoir où en est mon dossier
 - Le montant de mes prestations a changé et je souhaite savoir pourquoi
 - J'ai des difficultés à payer mon loyer
 - Je suis séparé(e) et je ne perçois pas de pension alimentaire
- 04-Je rencontre des difficultés familiales ou financières
- 06-Je suis ou mon enfant est en situation de handicap
 - Je perçois l'allocation adulte handicapé et je souhaite signaler un changement de situation
 - Je souhaite faire une demande d'allocation journalière de présence parentale (AJPP)
- 09-Je dois de l'argent à la Caf ou je conteste une décision

Source : Site *caf.fr* du Loiret. Seuls les motifs 03,04 et 06 ont été développés

Les expérimentations de rendez-vous à distance

La CAF expérimente une offre rendez-vous en visiophonie depuis 2017 auprès de 12 caisses du réseau. Ces « web RDV » sont accessibles sur le site *caf.fr* à partir d'un terminal de connexion, depuis le lieu choisi par l'allocataire, ou dans les sites des partenaires d'accueil. Cette nouvelle offre de service est en cours de généralisation dans l'ensemble des Caf.

Certaines Caf proposent également des rendez-vous téléphonique en contactant les allocataires qui ont sollicité un rendez-vous en accueil. D'après la branche famille, la demande de l'utilisateur a pu être résolue par téléphone dans les 2/3 des cas.

2.1.2.2 Accessibilité territoriale

[24] Stable depuis 2014, le nombre de sites d'accueil CAF s'est fortement réduit depuis 2016 avec la fermeture de 432 sites soit une baisse de 27 %, qui a concerné proportionnellement tant les permanences que les sites d'accueil (antenne, agence). En 2018, on dénombrait 1166 points d'accueil.

Tableau 3 : Nombre de lieux d'accueil CAF

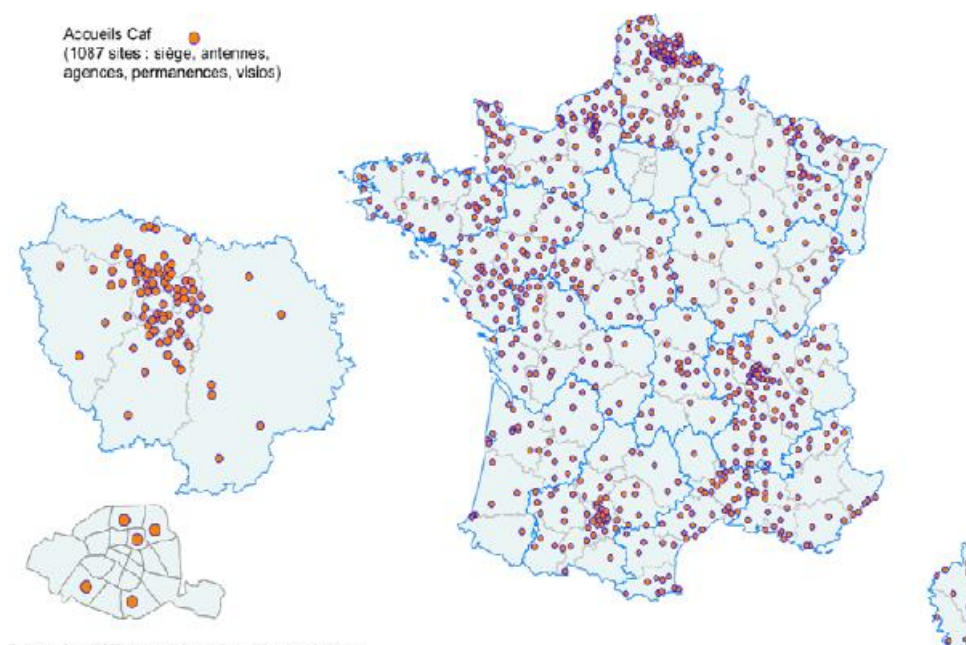
	Sites (siège, antenne, agence)	Permanences	Total
2014	347	1242	1589
2015	313	1211	1524
2016	289	1309	1598
2017	297	1097	1394
2018	1166		1166

Source : CNAF

[25] Le branchement Famille n'a pas d'engagement de service en matière de maillage territorial de ses lieux d'accueil, qui ne constituent plus le canal prioritaire de relation à l'usager. La répartition géographique des accueils CAF montre d'importantes disparités géographiques qui sont génératrices d'inégalités d'accès. La carte communiquée par la CNAF - à défaut de données - témoigne de cette disparité. La CAF de la Manche dispose par exemple de 11 sites d'accueil (hors permanence et partenaires) pour environ 81 000 allocataires, alors que la CAF voisine de la Mayenne (env. 49 000 allocataires) n'en a que 3 au total (un siège et deux agences).

Carte 1 : Cartographies des accueils de la branche Famille

Localisation des accueils Caf - branche Famille

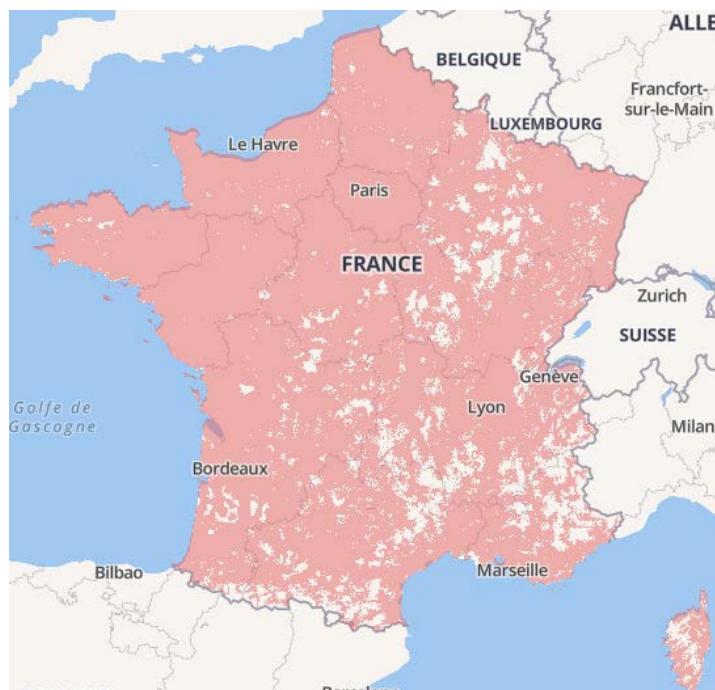


Source : Cnaf

[26] Les modalités d'installation ne dépendent pas non plus des conditions d'accès aux canaux alternatifs, notamment numérique. Ainsi, c'est dans les régions les moins couvertes en matière de

réseau téléphonique que les sites d'accueil sont également les moins nombreux, comme pour les régions ex-Champagne Lorraine et Bourgogne sur la carte ci-dessous :

Carte 2 : Carte de la couverture 4G

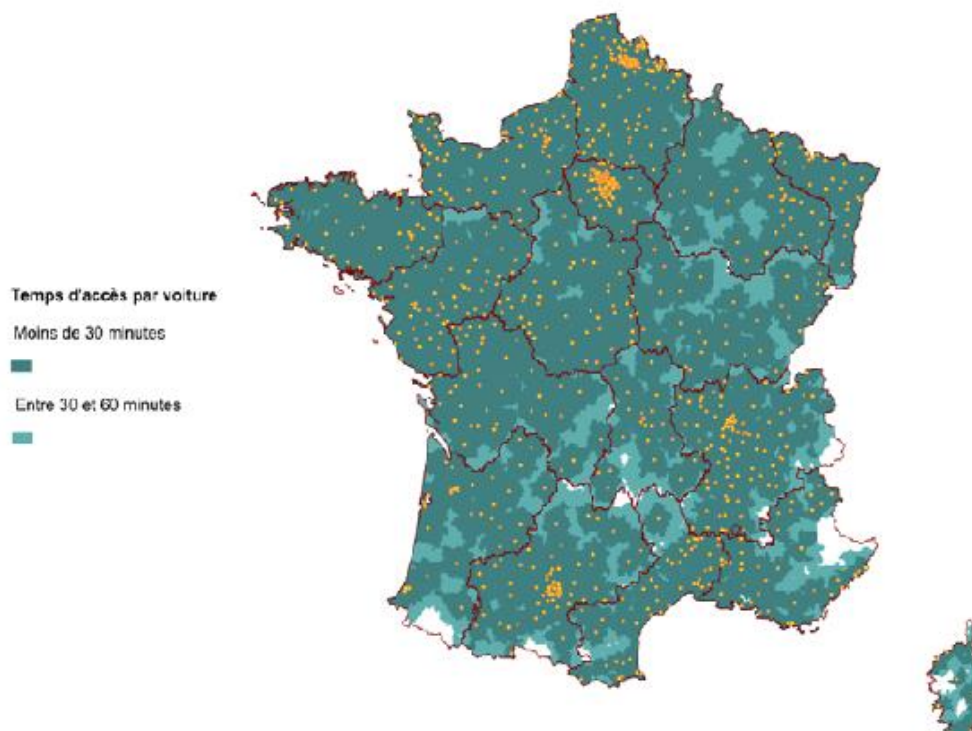


Source : ARCEP Novembre 2019. Couverture de l'opérateur disposant de la plus grande surface couverte

[27] Malgré une réduction de plus d'un quart depuis, les points d'accueil restent géographiquement accessibles : en moyenne 96 % des accueils (siège, antennes, agences, permanences, visios) sont à moins de 30 minutes par voiture.

Carte 3 : Temps d'accès en voiture aux agences de l'assurance maladie

Temps d'accès aux accueils Caf - branche Famille (par voiture)



Source : CNAF

[28] L'accessibilité du réseau physique reste toutefois difficile à évaluer car la mesure utilisée se limite fréquemment au temps de trajet théorique d'accès en voiture, comme indiqué ci-dessus. S'il est parlant et aisé à calculer, 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 accueils. En milieu urbain dense, 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 peuvent être relégués en périphéries dans des lieux peu desservis.

2.1.2.3 Accessibilité horaire

[29] Les engagements de la CAF sur l'amplitude des horaires d'ouverture des accueils ne sont plus portés dans la COG 2018-2022 (anciennement 35 heures hebdomadaires). L'organisation des plages d'ouverture est placée sous la responsabilité locale des caisses et diffère selon les départements et le type de site. Sans données nationales la mission a procédé par échantillonnage et n'a pu que constater d'importantes disparités dans les offres d'accueil :

- En Mayenne (49 000 allocataires), le siège de Laval est ouvert du lundi au vendredi 8h30 à 16h30 soit 40 heures hebdomadaires. Les deux permanences (Château-Gontier et Mayenne) sont ouvertes deux jours par semaines de 9 à 12h et de 13h30 à 16h30 soit 24 heures hebdomadaires.

- Dans la Manche (81 000 allocataires) les antennes proposent un accès de 8h30 - 12h et de 13h - 16h30 trois jours par semaine à Cherbourg (21 heures), et sur 4 demi-journées pour les deux autres antennes (14 heures). Les huit agences ne proposent qu'un accueil sur rendez-vous cinq jours par semaine, sans préciser l'amplitude horaire.

[30] La CNAF a préconisé de ne pas procéder systématiquement à l'ouverture sur des horaires élargis au regard des faibles besoins identifiés et des moyens supplémentaires qu'elle nécessiterait : une hausse de l'amplitude d'une heure par jour nécessiterait en supplément 313 ETP en accueil physique et 186 ETP au téléphone afin d'assurer un niveau de service équivalent.

[31] Une étude par la CAF de la Vienne (réalisée au siège sur la période octobre novembre 2016) a montré que :

- Les plages d'ouverture des accueils entre 8h00 à 9h00 enregistrent la fréquentation la plus faible de l'ensemble de la journée (6,4 %) ;
- La fréquentation enregistrée au cours de la pause méridienne est importante (près de 12 % entre 12h00 et 14h00).

[32] Néanmoins certaines agences pratiquent une ouverture sur des horaires élargis :

- 236 sites d'accueil physique de Caf sont ouverts avant 9h (dès 8h00 ou 8h30) ;
- 145 sites sont ouverts pendant la pause méridienne (de 12h00 à 14h00) ;
- 3 Caf ouvrent leur accueil le samedi.

[33] Des cas de fermetures intempestives et/ou prolongées ont été remontés à la mission à l'occasion de ses déplacements, et confirmés par les caisses visitées. Ces fermetures d'accueil peuvent s'étaler sur de longues périodes (1 mois) et concerner l'ensemble d'un département réduisant sur la période les lieux d'accueil physique à un site. Les motifs évoqués concernent essentiellement la réaffectation d'effectifs d'accueil vers des fonctions back-office pour assurer le traitement de dossiers.

Graphique 2 : Exemple de notification de fermeture de l'accueil au siège d'une CAF



Source : Mission

2.2 L'accueil dans le réseau des partenaires

[34] La branche famille a poursuivi une politique volontariste de développement de partenariats pour assurer une partie de l'accueil physique de ses allocataires. Élément essentiel de la stratégie d'inclusion numérique, ce développement s'est pourtant effectué sans garantie du maintien de l'accessibilité et du niveau de service.

[35] Parallèlement à la contraction de son réseau, la CNAF a développé les partenariats d'accueil qui ont été multipliés par 4 depuis 2014 passant de 471 à 2064 en 2018. L'offre partenariale peut être proposée à des opérateurs généralistes tels que les Maisons de Services Au Public (MSAP), Pimm's, CCAS ... souhaitant assurer des fonctions de facilitation pour les allocataires, selon le référentiel défini par la Branche (LR 2015-057) :

- Le label « point relais Caf » désigne les partenaires assurant une fonction de facilitation administrative et numérique sur un périmètre qui doit être équivalent à celui des espaces multi-services des sites d'accueil Caf ;
- Le « point numérique Caf » propose aux allocataires un accompagnement dans l'utilisation des services dématérialisés.

En 2018 on dénombrait 996 MSAP et 1068 autres structures partenaires (CCAS, Centres sociaux, PIMM'S, associations de quartiers etc.), où les CAF assuraient par ailleurs 1126 permanences régulières :

- 637 permanences hebdomadaires
- 199 permanences mensuelles
- 290 permanences sociales

[36] Les partenariats sont formalisés par une convention locale, nationale ou par une charte pour les CCAS. A l'exception des MSAP, financés par un fonds interopérateurs national, le service rendu par les partenaires l'est à titre gratuit.

[37] Les partenaires sont formés par les Caf (kit national) et disposent d'une rubrique de documentation dédiée sur le Caf.fr. Les CAF proposent un mode de contact permettant de faire le lien en cas de situations complexes ou d'urgence sociale, préalablement définies avec le partenaire. Il s'agit le plus souvent d'une boîte mail dédiée reliée à plusieurs agents. Certaines CAF ont également expérimenté la ligne téléphonique dédiée mobilisable sur rendez-vous avec l'outil 'Clic Rendez-Vous'. Ces formats sont cependant contestés par les structures d'accueil, qui estiment qu'ils ne répondent pas aux besoins d'une réponse spontanée à leurs usagers. Les caisses sont généralement réticentes à prévoir une assistance immédiate aux démarches, par exemple avec la désignation d'un référent ou l'installation d'une ligne téléphonique dédiée, même si les contextes locaux favorisent parfois des coopérations informelles.

Tableau 4 : Tableau de synthèse des partenariats d'accueil

			
Contexte	OOG 2013 – 2017 : développement des partenariats d'accueil	Loi NOTRe : création de 1 000 MSAP d'ici fin 2016 (dont 500 MSAP Poste)	PAC : proposer un point d'accès numérique Caf par bassin de vie
Mission	Facilitation numérique ET facilitation administrative	Facilitation numérique ET facilitation administrative	Facilitation numérique
Financement	Sans financement	Financement national : Fonds de concours inter-opérateurs géré par le CGET	Sans financement Exception : financement local pour les Points d'accès numérique en bureau de Poste
Livrables	Logo Convention type / Charte (CS) Référentiel Indicateurs de pilotage Enquête type de satisfaction Kit de formation	Accord cadre national (financement fonds inter-opérateurs) Convention locale type Référentiel de l'offre de services de base Modalités générales de gestion Charte qualité Formation médiation numérique (CDC) Formation des opérateurs Portail collaboratif d'animation (CDC) Spécificité : Convention type MSAP Poste locale Méthodologie des choix d'implantation	Logo Convention / Charte Référentiel Kit de formation Spécificité : Convention type Point numérique Poste
Exemples de partenaires	Associations, MSAP, RSP, Pimms, Centres sociaux...	Les MSAP peuvent être portées par des associations (ex. : Pimms), des collectivités, des GIP, des bureaux de Poste.	Espaces publics numériques, associations, réseau information jeunesse, ...

Source : CNAF

[38] Aucun suivi d'activité de ces partenariats n'a été porté à la connaissance de la mission, qui a considéré que la CNAF n'était pas en mesure de documenter les conditions d'accueil et de l'offre de services au sein son réseau partenarial.

[39] D'une manière générale, les CAF ne suivent pas l'activité des partenaires et ne peuvent rendre compte des conditions d'accueil et des services rendus. Elles ne sont de toute façon pas ou peu suivies par ces organismes eux-mêmes ou leur représentation nationale : ni le CGET/Banque des territoires pour les MSAP, ni l'UNCCAS pour les CCAS n'ont pu objectiver les conditions d'accueil des assurés sociaux au sein des organismes partenaires. Seule l'Union des PIMMS produit un rapport annuel d'activité détaillé, pour un réseau dont la taille plus réduite facilite la mise en œuvre de tels outils.

[40] Dans le cadre du déploiement de l'offre rénovée de Maison France Service, des engagements ont été pris par l'Etat et la Banque des territoires pour moderniser l'outil actuel de reporting des MSAP, jugé trop lourd d'utilisation.

[41] Ce défaut de suivi est préoccupant car la branche famille – à l'instar des autres opérateurs - a fait de ces partenariats un élément essentiel en matière d'inclusion numérique, mais que le premier bilan autour des Maisons de service au public (MSAP) a mis en évidence d'importantes marges de progression⁴⁷.

⁴⁷ Rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 intitulé « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

Extrait du rapport du 20 mars 2019 de la Cour des comptes

Rapport « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

« Les MSAP, un modèle de service public de proximité à consolider et à financer »

Avec la rétractation des réseaux et la fermeture des guichets accompagnant la dématérialisation, les MSAP offrent un accompagnement permettant aux usagers d'accéder à distance aux services de six opérateurs nationaux (dont Pôle emploi, les services sociaux et plus rarement GRDF). Leur nombre, environ 1 300, semble proche de ce qui serait nécessaire. Cependant, le premier bilan du fonctionnement de ces structures laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété.

Elles doivent, par ailleurs, se donner les moyens de constituer un véritable réseau dont la taille doit résulter d'une approche locale partant des besoins identifiés dans les SDAASP et non d'objectifs quantitatifs nationaux. En particulier, le développement récent des MSAP de La Poste, en fonction d'objectifs quantitatifs fixés globalement par l'État, n'a permis ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni de leur insertion dans de véritables réseaux départementaux.

Les MSAP doivent également relever le défi de la professionnalisation de leur modèle. Elle passe par la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public.

Enfin, leur financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine. Ces difficultés et l'insatisfaction des sept partenaires du fonds rendent indispensable la définition de nouvelles modalités de financement : elles devront concerner toutes les administrations et entreprises publiques utilisatrices, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle. »

2.3 Téléphone / Courriel / Courrier

[42] L'organisation repose sur des plateformes de service (Pfs) en charge du traitement de la réponse téléphonique ou aux courriels dite de "premier niveau". Les flux sont traités sans distinction de la Caf de rattachement des usagers.

[43] Les courriels reçus par la branche Famille émanent du site internet caf.fr.

[44] S'agissant du téléphone, chaque Caf dispose d'un numéro dédié (type 08AB). Un dispositif d'accueil et un menu vocal pour choix de services (SVI) a été mis en place :

- Le menu vocal propose différents choix de services, communs à toutes les caisses ;
- Le dialogue vocal invite l'appelant à saisir le couple numéro de son matricule et code confidentiel permettant à l'allocataire d'accéder à des services personnalisés et totalement automatisés (rubrique « Mon Compte »).

[45] Certaines Pfs font appel à un prestataire externe pour la prise en charge totale ou partielle des flux téléphoniques de premier niveau, dont la fin de marché est prévue au 9 novembre 2019. Parallèlement, les CAF ont déployé des partenariats avec le réseau des MSA portant sur la prise en charge d'une partie des appels des Caf par des plateaux téléphoniques gérés par les caisses de la MSA. Les engagements de service en matière de qualité de prise en charge des appels qui sont en vigueur pour le réseau des Pfs sont appliqués aux plateaux MSA.

[46] La réponse experte (dite de niveau 2) est réalisée sous forme de demande de rappel différé par les agents des Pfs auprès d'un Gestionnaire Conseil Allocataire (GCA) positionné au sein de la Caf d'appartenance de l'allocataire.

[47] Comme pour l'accueil physique, la CNAF n'a pas renouvelé ses engagements horaires d'ouverture du canal téléphonique (anciennement 32 heures par semaine). Les modalités d'ouverture sont laissées à l'appréciation des caisses, mais l'accueil est généralement joignable du lundi au vendredi de 9h00 à 16h00. Les numéros d'appel diffèrent selon les caisses. Ils sont facturés 0,06 €/mn en plus du prix d'un appel. Un numéro distinct est mis à disposition des étudiants au même tarif.

[48] Les ouvertures sur des plages décalées n'ont pas été estimées pertinentes. D'après les expérimentations conduites par la CNAF seuls 5 % des appels téléphoniques concerneraient les plages horaires avant 9h00 ou après 16h30, ce qui ne justifierait pas la mobilisation des moyens importants que nécessiteraient une extension des plages d'ouverture.

[49] L'acquisition des flux papier, dont les lettres allocataires, se fait de façon mutualisée sur des sites pivots « GED acquisition » (23 actuellement, en réorganisation pour passer à 13). Les courriers allocataires codifiés "LETALL" (lettre allocataire) sont par ailleurs traités selon le délai cible de la Branche pour l'ensemble des prestations de 17,5 jours.

2.4 Le canal numérique (web, smartphones, tablettes)

[50] L'offre de services en ligne est accessible via le site caf.fr et l'application mobile Caf Mon Compte. Le canal numérique a fait l'objet d'importants développements lors de la dernière COG et déploie une large offre de services.

[51] On dénombre 31 services accessibles aux allocataires sur le site caf.fr. Une partie informative est également accessible aux non-allocataires qui, n'étant pas bénéficiaire de prestations, ont naturellement accès à un nombre plus restreint de services. A noter que l'application mobile Mon compte, dont l'utilisation est en pleine expansion, ne bénéficie que de l'accès à la moitié des services (15) ; il n'est notamment pas possible d'effectuer des demandes ou des simulations à partir de cette interface.

Tableau 5 : Accessibilité des télé services selon l'équipement

					
	Site caf.fr		Appli Mon Compte	Supports d'accompagnement	
	Non allocataire	Allocataire	Allocataire	Fiches pratiques 	Didacticiels 
SIMULATION DE DROITS					
Aides au logement	✓	✓		Faire une simulation d'aide au logement	Faire une simulation d'aide au logement
Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)	✓	✓			
Revenu de solidarité active (Rsa)	✓	✓		Faire une simulation de Rsa	Estimer ses droits au Rsa
Prime d'activité	✓	✓		Faire une simulation de prime d'activité	Estimer ses droits à la Prime d'activité
DEMANDE DE PRESTATION					
Aide au logement étudiant (location et accession)	✓	✓		Faire une simulation d'aide au logement	Faire une simulation d'aide au logement
Aide au logement non étudiant (location et accession)	✓	✓			
Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) : Prime à la naissance + Allocation de base	✓	✓		Demander la Prime à la naissance	
Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) : Complément mode de garde		✓			
Prime d'activité	✓	✓		Faire une demande de Prime d'activité	Faire une demande de Prime d'activité
Revenu de solidarité active (Rsa)	✓	✓		Faire une demande de Rsa	Faire une demande de Rsa
Autres prestations : formulaires pdf à télécharger, imprimer, compléter et renvoyer	✓	✓		Estimer ses droits aux prestations	Estimer ses droits aux prestations
DEMANDE DE DOCUMENT					
Attestation de paiement et de quotient familial		✓	✓	Utiliser Mon Compte	Utiliser Mon Compte
DÉCLARATION					
Déclaration de grossesse	✓	✓	✓		
Changement de situation familiale		✓			
Changement de coordonnées bancaires		✓	✓	Modifier sa situation sur Mon Compte	Modifier sa situation sur Mon Compte
Changement d'adresse		✓	✓		
Changement d'adresse mail et/ou numéro de téléphone		✓	✓		
Ressources annuelles		✓			
Ressources trim. Allocation adultes handicapés (Aah)		✓			
Ressources trim. Revenu de solidarité active (Rsa)		✓	✓	Faire une déclaration trimestrielle de ressources depuis l'appli mobile	Faire une déclaration de ressources trimestrielles Rsa
Ressources trim. Prime d'activité		✓	✓		Faire une déclaration de ressources trimestrielles Prime d'activité
Étudiant : conservation du logement		✓	✓		
Étudiant : confirmation du statut de boursier		✓	✓		
Confirmation scolarité ou apprentissage Allocation de rentrée scolaire (Ars) 16-18 ans		✓	✓	Déclarer la situation scolaire des 16-18 ans	
CONSULTATION					
Situation, droits, paiements, lettres, courriels, notifications		✓	✓	Utiliser Mon Compte	Utiliser Mon Compte
Dernières démarches en ligne		✓	✓	Présentation de Mon Compte mobile	Présentation de Mon Compte mobile
ÉCHANGES AVEC LA CAF					

Source : CNAF

[52] Certaines procédures ne sont pas encore dématérialisées : 16 « CERFA » sur les 29 que gère la CNAF demeurent sous forme papier, mais ils ne représentent que 3 % des flux.

Tableau 6 : Formulaire CERFA non disponible en télé services (nombre de demandes en 2018)

Demande d'affiliation à l'assurance vieillesse	3 143
Certificat de prêt APL	9 187
Tableau d'amortissement ou certificat de prêt	120 046
Demande complément libre choix activité PAJE	211 697
Demande allocation journalière présence parentale	16 062
Demande ASF	213 095
Demande complémentaire ASF_Disponse PA	8 004
Demande complémentaire ASF tiers recueillant	4 961
Demande aide à la formation BAFA	23 114
Demande de prêt amélioration de l'habitat	5 766
Demande prêt amélioration habitat ass. mat.	976
Demande prime de déménagement	8 955
Déclaration de résidence alternée des enfants	35 408
Demande complémentaire moins 25 ans	6 249
Demande complémentaire RSA/PPA non-salariés	62 816
Protocole médiation familiale	2 790

Source : CNAF

2.5 Moyens financiers et humains mis en œuvre

[53] La CNAF a communiqué les effectifs alloués à la relation multicanal.

[54] L'accueil physique mobilise 2 150 ETP. 78 % des effectifs sont des CDI, et un tiers sont affectés à l'accueil sur rendez-vous.

Tableau 7 : Moyens alloués (ETP) à l'accueil (août 2019)

	Total
Accueil physique	2 150,5
Dont autres	306,8
Dont Conseillers de service à l'utilisateur	720,2
Dont Gestionnaire Conseil Allocataire	867,7
Dont Référents	255,8

Source : CNAF

[55] Le canal téléphonique emploie 176 ETP (moyenne sur les 3 trimestre 2019) sur les accueils téléphoniques non mutualisés, et 1084 sur les accueils mutualisés (ce sont les Pfs et le prestataire)

3 Fréquentation des différents canaux

[56] L'utilisation des canaux montrent un développement attendu du numérique mais un besoin de recours important aux autres canaux alternatifs pour certains usagers

[57] La CNAF est un opérateur sollicité par ses allocataires dont 86 % l'ont contacté au cours des douze mois de l'année 2018. Si le nombre de contacts est stable depuis 2014, la numérisation a profondément modifié les modalités de relation entre la branche famille et ses allocataires. Le recours aux contacts dématérialisés (site web, application mobile, courriel) a largement progressé alors que les canaux traditionnels (téléphonie, accueil physique, courrier) sont en net recul.

Tableau 8 : Utilisation des canaux par les allocataires entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Site internet (source : web analytics)	246 791 618	275 120 541	349 160 275	336 735 997	350 741 828
Application mobile (source : web analytics)	60 219 608	120 515 522	215 781 571	251 672 523	288 390 551
Mail (source : TdB offre numérique)	3 517 011	4 376 622	5 904 295	6 865 646	7 898 371
Téléphone (source : Sid)					
Nb d'appels entrés sur les SVI	33 263 128	32 448 416	37 840 662	29 747 010	27 166 692
Nb d'appels présentés aux agents	18 925 961	18 926 343	22 439 039	18 118 867	16 027 275
Nb d'appels traités par les agents	16 860 104	16 903 499	17 611 552	15 383 656	13 673 348
Visites en accueil (source : Rndc)	15 936 982	13 876 039	12 109 820	9 749 124	9 011 433
Courrier	87 828 962	97 615 133	111 312 394	110 765 929	112 935 191

Source : CNAF

3.1 Canaux traditionnels

[58] 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 alors qu'elle correspond en réalité au déplacement d'un usager en agence.

[59] Les CAF ont pourtant comptabilisé un nombre important de contacts via ces équipements :

- 20,2 millions de connexion aux bornes sur 7 mois en 2018 (les données ne sont suivies que depuis le 28 mai 2018), soit un équivalent annualisé de 34,3 millions de connexion ;
- 432 000 visites mensuelles avec authentification sur les PC en libre-service, soit 5,2 millions mensuels ;

[60] Si le cumul de ces deux fréquentations avoisine 39 millions de ‘contacts’, il est difficile d’en déduire une fréquentation précise des agences, plusieurs connexions pouvant être réalisées à l’occasion d’une même visite. La mission a retenu le chiffre de 30 millions de visites, qui témoigne déjà de la sous-évaluation majeure de la fréquentation des agences par l’opérateur, et qui nécessitera à l’avenir d’être mieux objectivé.

[61] Par ailleurs, les CAF ne comptabilisent plus depuis 2017 l’ensemble des visites en accueil mais seulement les accueils sur rendez-vous, ce qui sous-évalue la fréquentation des agences.

3.2 Canal numérique

[62] Le canal numérique s’est imposé comme mode de relation privilégié avec un fort développement de l’utilisation du smartphone.

[63] Avec près de 660 millions de visites en 2018, les offres digitales (Caf.fr et application mobile) sont le premier moyen de contact avec la branche :

- Avec 350 millions de visites le site est le plus visité de la Sécurité sociale et le 1^{er} de la sphère publique devant Pôle emploi⁴⁸ ;
- L’application mobile a enregistré 288 millions de visites. Le seuil des 7 millions de téléchargements a été dépassé en 2017, pour 13 millions d’allocataires.
- Enfin, avec 20 millions de visites, l’offre rapide (accessible sur les bornes et le Pc en libre-service), mises en place en juin 2018, reste un canal plus modeste de consultation.

Tableau 9 : Evolution de la fréquentation des canaux numériques

Canal	2014	2015	2016	2017	2018
Site internet Caf.fr	246 791 618	275 120 541	349 160 275	336 735 997	350 741 828
Mon Compte sur Caf.fr	178 593 582	186 989 005	233 213 346	244 118 215	261 008 008
Application Caf Mon Compte	60 219 608	120 515 522	215 781 571	251 672 523	288 390 551
Connexion Borne et poste en libre-service à l’offre rapide	Offre suivie depuis le 28 mai 2018				20 227 869

(source : web-analytics)

Source : CNAF

[64] La progression des contacts numériques est largement attribuable au développement de l’offre mobile qui s’est imposée comme un canal majeur : le smartphone représente 62,4 % des consultations relatives aux offres numériques, même si l’ordinateur reste majoritaire sur la consultation du site avec 52,4 % des visites. L’utilisation de la tablette est marginale (3,4 %).

[65] Le taux de dématérialisation des télé procédures est de 80 %, mais un tiers des demandes de RSA et d’aide au logement sont encore effectuées sous forme « papier »

⁴⁸ Selon le baromètre Alexa de la société Amazon <https://www.alexa.com/topsites/countries/FR>

[66] Le taux de dématérialisation des télé procédures est de 79,9 % en 2018, en augmentation de 5 points sur l'année précédente. Ce taux moyen est largement pondéré par les déclarations de ressources, procédures récurrentes qui concernent l'ensemble des allocataires, qui représentent environ la moitié des flux.

Tableau 10 : Taux de dématérialisation des télé procédures en 2018

Téléprocédure		Année 2018			Évolution 2017/2018
		Nb pièces arrivées	Nb pièces arrivées num	Taux dématérialisation	
Autres démarches en ligne	Sit. Enfant - de 20 ans (DSENF - 31030)	1 060 049	1 043 279	98,4%	0,56 pts
	Suppression garantie ressources (GARRES - 32060)	124 421	96 104	77,2%	2,25 pts
	Attestation honneur résidence étudiant (LOGETU - 50270)	626 513	622 823	99,4%	7,65 pts
	Certificat de scolarité (JUSSCO - 31039)	1 111 820	819 251	73,7%	1,94 pts
	Etudiant boursier (ETUBO - 60925)	245 996	220 695	89,7%	14,83 pts
	Justificatif de revenus (JUSREV - 41082)	2 594 081	1 858 391	71,6%	-4,88 pts
	Quittance de loyer (LOYER - 50020)	3 829 986	2 703 527	70,6%	10,31 pts
	Réclamation de l'allocataire (RECLAM - 60927)	358 209	299 694	83,7%	0,53 pts
Sous-total		9 951 075	7 663 764	77,0%	4,09 pts
Changement de situation	Décl. Sit. Fam. (DSFAM - 10062)	639 519	622 312	97,3%	1,33 pts
	Décl. Sit. Prof. (DSPRO - 10060)	2 915 235	2 889 618	99,1%	0,28 pts
	Décl. Changement adresse (DADRES - 11360)	2 965 240	2 813 174	94,9%	4,29 pts
	Décl. Grossesse (DSGRO - 10063)	215 477	209 597	97,3%	0,77 pts
	Décl. Situation (DSIT - 10050)	8 017 442	6 377 753	79,5%	7,57 pts
	Relevé identité bancaire (RIB - 60060)	3 191 510	1 445 421	45,3%	7,93 pts
Sous-total		17 944 423	14 357 875	80,0%	6,43 pts
Demande de prestation	Dem. PPA (DPPA - 31054)	830 010	727 300	87,6%	2,51 pts
	Dem. aide au logement (DAL - 10750)	2 020 080	1 317 958	65,2%	2,14 pts
	Dem. aide au logement étudiant (DALE - 10751)	240 339	238 897	99,4%	0,05 pts
	Dem. Aide logement étudiant primo demandeurs (DALEPR - 10753)	449 914	449 882	100,0%	-0,01 pts
	Dem. Compl. PPA non-salariés (DPPANS - 31051)	31 792	7 730	24,3%	3,32 pts
	Dem. complément mode de garde (DGAPAJ - 20120)	270 767	200 436	74,0%	4,35 pts
	Dem. de RSA (DRSA - 11730)	907 899	615 682	67,8%	27,82 pts
Sous-total		4 750 801	3 557 885	74,9%	7,15 pts
Déclaration de ressources	Bulletin de salaire (BS - 31010)	3 744 862	1 602 051	42,8%	11,67 pts
	Déc. annuelle de ressources (DR - 32010)	4 408 369	3 192 579	72,4%	4,5 pts
	Décl. trimestrielle AAH (DTAAH - 32018)	659 101	337 502	51,2%	5,41 pts
	Décl. Trimestrielle PPA (DTPPA - 32019)	12 723 559	12 080 100	94,9%	0,6 pts
	Décl. trimestrielle RSA (DTRSA - 32016)	9 189 940	7 861 809	85,5%	4,95 pts
	Sous-total	30 725 831	25 074 041	81,6%	4,28 pts
Total général		63 372 130	50 653 565	79,9%	5,11 pts
Allocation Logement		2 710 333	2 006 737	74,0%	2,58 pts

Source : CNAF

[67] Environ $\frac{3}{4}$ des demandes arrivent sous forme dématérialisée, mais ce taux moyen reflète des écarts sensibles entre les prestations : environ $\frac{1}{3}$ des demandes de RSA et aide au logement (67,8 % et 65,2 %) parviennent encore sous forme papier, alors que la prime d'activité, de conception plus récente, est largement dématérialisée (87,6 %).

[68] A la demande de la mission, la CNAF a mis à jour les données relatives aux flux de télé procédures, qui ont confirmé l'hétérogénéité des processus avec usage « papier » encore marqué sur des prestations de subsistance telles que le RSA, l'aide au logement et l'AAH.

Tableau 11 : Taux de dématérialisation de télé procédures demandées par la mission (mis à jour octobre 2019)

	Nombre total de procédures			Taux de dématérialisation		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
DEMANDE AIDE AU LOGEMENT	2 301 016	2 144 072	1 953 829	53 %	62 %	64 %
DEMANDE DE PRIME D'ACTIVITE	2 561 664	868 968	818 778	89 %	85 %	87 %
DEMANDE DE RSA	673 761	691 306	799 724	18 %	22 %	63 %

DECLARATION TRIMESTRIELLE PPA	6 525 029	11 452 320	12 414 776	95 %	94 %	95 %
DECLARATION TRIMESTRIELLE RSA	10 623 850	8 804 805	8 979 279	73 %	80 %	85 %
DECLARATION TRIMESTRIELLE AAH	546 950	560 979	593 667	34 %	40 %	46 %

Source : CNAF

[69] Les données par caisse montrent par ailleurs une forte hétérogénéité géographique dont les causes n'ont pas été précisées. Le faible recours semble affecter majoritairement les CAF des zones rurales comme l'indique le classement ci-dessous, mais ce facteur n'explique pas à lui les écarts, comme en témoigne des taux élevés dans les Ardennes ou en Haute Marne.

Tableau 12 : Ecart de taux de dématérialisation selon les CAF (2018)

Demande d'aide au logement		Demande de RSA		Demande de prime d'activité	
Puy-de-Dôme	38 %	Guyane	1 %	Indre	72 %
Creuse	43 %	Sarthe	11 %	Puy-de-Dôme	72 %
Cantal	48 %	Nièvre	39 %	201	74 %
Aveyron	50 %	Indre	42 %	Creuse	76 %
...	-	...		...	
Hérault	77 %	Somme	83 %	Maine et Loire	92 %
Marne	77 %	Seine-Maritime	84 %	Haute Marne	93 %
Ardennes	83 %	Aude	85 %	Aude	93 %
Martinique	88 %	Guadeloupe	94 %	Martinique	94 %

Source : Données : CAF, retraitement mission

3.3 Motifs de consultation

[70] Le système d'information de la CNAF ne permet pas actuellement de connaître de manière automatique les motifs de consultation et l'usage des canaux par profil d'utilisateurs.

[71] Dans l'attente d'un dispositif de GRC (Gestion Relation Client) plus complet, la CNAF réalise également un suivi des motifs de contact sur les différents canaux de la relation de service, qui se répartissent comme suit :

Tableau 13 : Répartition des motifs de contacts par courriel et par an

	2014	2015	2016	2017	2018
Vos droits et prestations					
Info. allocations enfants	330 985	326 112	417 854	544 684	614 277
Etudiant info. ALE	18 116	17 228	18 281	18 268	23 672
Info. AL	234 562	253 710	377 206	564 592	750 553
Info. RSA	273 600	301 714	339 967	390 298	443 265
Info. aides handicap	22 396	24 996	35 307	47 169	62 566
Demande d'information sur la PPA		6 215	520 378	475 116	551 876
Autre demande	668 514	691 291	958 327	1 261 252	1 571 926
Votre dossier					
Question suivi de dossier	1 031 882	1 131 300	1 791 944	1 896 505	2 018 268
Question suite à DSIT	360 360	362 945	530 997	654 596	721 550
Demande attestation paiement	78 363	68 788	85 344	108 247	99 287
Contester droit, paiement ou indu	170 591	176 158	283 354	331 071	361 920
Question rembours./retenues/échéanc.	137 595	142 088	216 290	260 952	304 516
Votre Caf					
Info. points d'accueil et contacts	3 487	4 158	5 622	5 865	5 601
Info. fonctionnement ou actu. CAF	6 096	6 363	7 772	8 044	8 158
Utilisation du site					
Aide utilisation site et services en ligne	1 935	2 465	5 414	4 752	2 664

Source : CNAF

Tableau 14 : Volumes de rendez-vous du mois de septembre 2019.

LE MONTANT DE MES PRESTATIONS A CHANGÉ ET JE SOUHAITE SAVOIR POURQUOI	36961
J'ATTENDS UNE RÉPONSE DE LA CAF	35272
JE VEUX COMPRENDRE LES DERNIERS MOUVEMENTS SUR MON COMPTE	25094
JE SOUHAITE DES EXPLICATIONS SUR MA DETTE	12205
JE ME SÉPARE	7385
JE DOIS DONNER DES JUSTIFICATIFS À LA CAF	6121
J'ATTENDS UN ENFANT	6072
JE CESSE OU JE RÉDUIS MON ACTIVITÉ POUR ÉLEVER MON ENFANT	5176
JE N'AI JAMAIS ÉTÉ ALLOCATAIRE ET SOUHAITE FAIRE UNE DEMANDE DE PRESTATION	5119
JE SUIS AU CHÔMAGE	4681
JE DOIS RENCONTRER UN CONSEILLER POUR INSTRUIRE MA DEMANDE	3965
J'AI TROUVÉ DU TRAVAIL	2649
J'AI DES DIFFICULTÉS À PAYER MON LOYER	2290
JE N'AI PLUS DROIT AU CHÔMAGE ET JE SOUHAITE M'INFORMER SUR MES DROITS	2281
JE VIS DÉSORMAIS EN COUPLE	2230
JE CONTESTE UNE DÉCISION DE LA CAF	1962
MON ENFANT EST NÉ	1860
J'EMMÉNAGE DANS LE DÉPARTEMENT	1757
AUTRES DEMANDES ACTION SOCIALE	1697
J'AI RENCONTRÉ DES DIFFICULTÉS LORS DE MES DÉMARCHES SUR CAF.FR	1486
JE SOUHAITE ÊTRE ACCOMPAGNÉ POUR MES DÉMARCHES SUR CAF.FR OU SUR L'APPLI MOBILE CAF MON COMPTE	1201
MA FILLE / MON FILS VA PRENDRE UN LOGEMENT	1081
JE SOUHAITE RETIRER UN FORMULAIRE	1073

Source : CNAF. Logiciel de gestion des flux et des rendez-vous ESII

[72] Sur le canal téléphonique le principal motif de contact est la demande de renseignement avec 77 % des flux (de janvier 2018 à septembre 2019)

4 Evaluation de la qualité de service

[73] L'évaluation de la qualité de la relation de service est essentiellement portée par un baromètre de satisfaction insuffisamment soutenu par des indicateurs objectivables

4.1 Satisfaction

[74] La branche Famille mesure la satisfaction de ses usagers via des baromètres. A l'instar des autres opérateurs, la satisfaction des usagers est un levier structurant du pilotage de la performance des caisses du réseau.

[75] L'évaluation de la satisfaction des usagers est un objectif constant pour la CNAF, renouvelé successivement, avec ses indicateurs, dans les récentes COG. Elle est portée par l'enquête de satisfaction nationale, réalisée annuellement, qui occupe une place importante dans l'évaluation de la relation de service. Cette enquête, également appelé baromètre, interroge les allocataires sur l'ensemble des canaux.

[76] La CNAF a prévu de compléter de baromètres locaux en 2019 et en 2021 et d'enquêtes thématiques plus ciblées, mais faute d'être effectivement portés dans les documents stratégiques, ils ne constitueront probablement pas des instruments de pilotage de même importance que l'enquête nationale annuelle.

Enquête nationale de satisfaction – Méthodologie de notation

Les résultats présentés sont issus du baromètre national de satisfaction des allocataires sur les services de la Caf, enquête annuelle mise en place en 2014.

Les allocataires ayant eu recours au caf.fr ont été interrogés pour connaître leur satisfaction sur les services proposés en ligne. Parmi ceux-ci figurait notamment "La facilité d'utilisation du site Internet de la Caf pour faire la demande de prestation en ligne". Il était donc question de vérifier si l'allocataire avait effectué sa demande de prestation en ligne et de mesurer le degré de satisfaction inhérent à cette démarche en ligne.

L'échelle de notation des questions de satisfaction est construite sur quatre critères :

1. Très satisfait(e)
2. Assez satisfait(e)
3. Peu satisfait(e)
4. Pas du tout satisfait(e)

Le tableau fournit le pourcentage d'allocataires satisfaits (ceux ayant répondu « Assez satisfait(e) » ou « Très satisfait(e) » de la facilité pour effectuer cette démarche en ligne.)

[77] Le principal motif de satisfaction concerne la facilité d'utilisation et la simplicité de navigation. Les fonctionnalités les moins satisfaisantes sont la gestion des mails (délai et contenu) dont l'appréciation s'est dégradée depuis 2014.

Tableau 15 : Satisfaction sur les différents canaux par motif

ENSEMBLE DES ALLOCATAIRES					
	2018	2017	2016	2015	2014
CONTACT (%)					
	86,1	86,9	85,8	86,0	85,0
En consultant le site Internet de la Caf	57,2	63,9	63,2	60,5	58,9
Par téléphone	24,1	28,5	29,5	33,8	33,8
% allocataires	17,1	23,5	27,5	31,3	32,6
contactant	22,5	24,1	27,1	29,6	32,4
Par une visite à la Caf	29,0	31,8	29,6	29,3	25,7
Par email	32,1	27,6	21,8	17,3	9,9
Par l'application mobile					
SATISFACTION GLOBALE (note/10)					
	7,36	7,32	7,31	7,32	7,30
Site internet caf.fr (note/10)					
	7,59	7,57	7,55	7,58	7,60
La simplicité de navigation	92,3	92,1	91,7	94,0	94,7
La facilité d'utilisation pour faire votre demande de prestation	88,0	89,3	84,9	89,5	89,1
% d'allocataires	94,6	94,3	94,8	94,6	95,2
satisfaits	85,4	85,6	82,0	84,2	84,0
La déclaration de changement de situation	79,1	81,5	80,1	82,1	85,5
Les informations sur les aides	72,0	72,0	66,4	74,7	75,9
Le délai de réponse à l'email	76,5	76,2	70,5	76,5	77,2
Le contenu de la réponse apportée à l'email					
Application mobile					
% d'allocataires					
satisfaits	91,7	/	/	/	91,4
Traitement des appels téléphoniques (note/10)					
	6,93	6,85	6,69	6,92	6,90
Les indications du serveur vocal pour trouver l'information recherchée	75,0	72,6	68,9	72,3	69,3
Le temps d'attente avant d'être mis en relation avec un conseiller	51,7	50,5	47,2	55,2	57,4
% d'allocataires					
satisfaits	79,5	80,6	76,4	81,4	82,0
La clarté de la réponse apportée à votre demande	87,1	87,2	85,7	88,3	88,4
L'amabilité des conseillers	76,7	76,5	73,6	76,7	74,4
Les horaires d'accueil téléphonique					
Visites à la Caf (note/10)					
	7,17	7,05	7,02	7,05	6,88
Le temps d'attente	70,8	66,2	60,4	64,9	59,3
Le confort des locaux	83,6	82,3	79,2	83,7	80,5
% d'allocataires	81,9	81,7	81,2	85,1	83,7
satisfaits	88,9	88,9	88,2	89,1	87,6
La réponse apportée à votre demande	76,7	76,0	74,0	73,2	72,0
L'amabilité du conseiller					
Les horaires d'ouverture					
Accueil sur rendez-vous (note/10)					
	7,36	7,35	7,34	7,44	7,21
La facilité pour prendre un rendez-vous	82,6	84,2	77,6	82,5	80,9
Le délai pour obtenir un rendez-vous	78,6	79,5	74,4	82,7	81,9
% d'allocataires	85,9	88,0	85,7	88,4	87,0
satisfaits	78,5	80,5	80,2	81,9	82,4
Les réponses apportées	/	/	87,8	/	/
Le respect de l'heure du rendez-vous					
Courrier/emails					
Clarté des courriers, emails reçus de la Caf (note/10)	7,58	7,55	7,56	7,53	7,51
Délai de traitement des courriers (note/10)	6,35	6,22	6,24	6,35	6,27
Les informations apportées par le courrier	87,1	84,0	/	/	/
% d'allocataires	89,3	88,2	/	/	/
satisfaits	72,0	72,0	66,4	74,7	75,9
Le délai de réponse à l'email	76,5	76,2	70,5	76,5	77,2
Le contenu de la réponse apportée à l'email					
SMS					
% d'allocataires					
satisfaits	92,4	92,9	/	/	/
La clarté des SMS	89,2	88,2	/	/	/
La fréquence des SMS					
Gestion du dossier					
Le nombre des documents à fournir	78,3	79,4	77,6	73,6	72,6
L'information sur les conditions pour bénéficier de la prestation	73,7	72,8	71,3	73,8	76,0
% d'allocataires	71,4	72,5	71,5	70,9	73,8
satisfaits	66,0	69,1	65,6	64,3	63,8
L'information sur le montant à recevoir					
Le délai entre la demande et le paiement des prestations	74,1	73,2	72,8	74,0	73,5
L'information fournie par votre Caf sur les changements de droits	91,3	92,7	91,0	92,2	92,2
La régularité des paiements de prestations					
Réclamation					
% d'allocataires					
satisfaits	65,8	66,7	64,2	65,5	66,7
La simplicité pour faire la réclamation	61,3	63,9	58,1	63,1	61,7
La clarté de la réponse	48,5	51,9	46,8	53,3	52,1
Le délai de traitement de la réclamation					

Source : Cnaf, baromètre de satisfaction 2018. Champ : allocataires ayant répondu avoir utilisé ce mode de contact au cours des 12 derniers mois

[78] Sur les canaux traditionnels les temps d'attente et les horaires d'ouverture constituent les principaux points de progrès, même si la situation s'est améliorée depuis 2014 (respectivement + 19 % à 71 % de satisfaction en 2018 et +6,6 % sur à 77 %).

[79] Depuis 2014 la satisfaction des allocataires mesurée par le baromètre est restée globalement stable malgré quelques fluctuations d'une année sur l'autre. En 2018, 90 % des allocataires se sont déclarés satisfait ou très satisfait des télé services recensés par la mission. La satisfaction n'est toutefois pas suivie pour le RSA et pour les procédures d'actualisation.

Tableau 16 : Satisfaction des usagers sur les prestations objet de la mission

	2014	2015	2016	2017	2018
Demande Prime d'activité	-	-	85,3	90,8	89,3
Demande Aide au logement	89,8	91,5	84,9	89,7	89,6

Source : CNAF Baromètre national. Lecture du tableau : pourcentage d'allocataires satisfaits (ceux ayant répondu « Assez satisfait(e) » ou « Très satisfait(e) » de la facilité pour effectuer la démarche en ligne.)

[80] La CNAF participe à l'observation de la qualité des démarches en ligne de la DINSIC⁴⁹ et onze de ses prestations ont été retenues dans le baromètre.

4.2 Indicateurs objectifs

[81] Si le baromètre est un outil structurant dans l'évaluation de la qualité de service, ses résultats sont difficilement interprétables et dépendent fortement des modalités d'interrogation des enquêtes. Pour pallier ces fragilités le baromètre peut être enrichi d'enquêtes ciblées. Des indicateurs, comme le Net Promoter Score⁵⁰, permettent 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 du baromètre, ancré historiquement.

[82] En plus des baromètres, par construction subjectifs, l'évaluation de la qualité de service s'appuie à la CNAF sur des indicateurs objectifs mesurant l'efficacité des processus et des services rendus, et pas uniquement leur perception par les usagers. Certains figurent déjà dans la COG, mais les indicateurs de prise en charge actuellement utilisés ne suffisent pas à rendre compte de la qualité du service, et risquent par ailleurs d'engager l'opérateur dans une logique priorisant le respect du délai au détriment de la complétude du traitement.

[83] Les différents indicateurs sont présentés ci-après.

[84] Les appels inaboutis correspondent aux appels dissuadés (l'appelant ne peut pas intégrer la file d'attente car la file d'attente est saturée) ou aux appels abandonnés par un appelant enregistré dans la file d'attente mais qui raccroche avant la prise de l'appel.

⁴⁹ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

⁵⁰ La CNAV y a recours sur ses téléservices

Tableau 17 : Nombre d'appels inaboutis

Année	2017	2018	2019
Appels abandonnés	1 831 311	1 866 732	1 980 736
Appels dissuadés	853 278	627 266	1 560 349

Source : CNAF

[85] Deux indicateurs permettent de mesurer la fréquence d'interactions réitérées sur les plateformes de service :

- Le taux d'appels réitérés correspond au nombre d'appelants ayant demandé une nouvelle mise en relation dans la journée, suite à une première tentative dissuadée ou abandonnée.
- Le taux de réappels correspond aux appelants ayant contacté une CAF une 1ère fois avec une mise en relation réussie, et qui redemande une mise en relation sur la même journée.

Tableau 18 : Interactions réitérées sur le canal téléphonique

Année	2016	2017	2018	2019
Taux de réitération	7 %	6,50 %	6,60 %	11,30 %
Taux de ré appel	-	8,80 %	8 %	7,60 %

Source : CNAF

[86] La mission a essayé d'objectiver la qualité de service des démarches dématérialisées ou non et a sollicité les opérateurs sur deux indicateurs sur les télé services de son périmètre : le délai de traitement de la demande, et le taux d'abandon en ligne.

[87] Les délais de traitement montrent une plus grande réactivité pour les télé procédures, impactant notamment les déclarations trimestrielles dont le temps de traitement passe de 16,9 jours pour le délai papier à 2,1 jours pour la PPA. Le temps de traitement des demandes est amélioré dans une mesure moindre, quelques jours sur une durée de 3 à 4 semaines.

[88] Si ces délais témoignent d'une efficacité accrue des opérateurs lors de l'utilisation des canaux digitaux, ils soulignent également le risque d'un déclassement des non-numériques qui bénéficieraient d'un accès au service dégradé, s'agissant au moins des délais.

Tableau 19 : Délai de démarche sur les prestations objets de la mission

	Délai de démarche moyen pour les procédures papiers			Délai de démarche moyen pour les télé procédures (Caf.fr, Mobile, Partenaires)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
DEMANDE AIDE AU LOGEMENT	35,7	35,8	35,6	35,3	33,9	31,2
DEMANDE D'AIDE AU LOGEMENT ETUDIANT	51,5	57,7	24,3	34,2	31,4	27,3
DEMANDE ALLOCATION LOGEMENT ETUDIANT PRIMO DEMANDEUR	42,1	38,6	25,1	35,6	34,6	34,6
DEMANDE DE PRIME D'ACTIVITE	29,7	36,4	34,8	16,6	23,7	21,0
DECLARATION TRIMESTRIELLE PPA	15,0	16,8	16,9	2,2	2,4	2,1
DEMANDE DE RSA	25,3	23,6	27,9	18,5	17,0	21,1
DECLARATION TRIMESTRIELLE RSA	8,5	9,1	8,5	2,3	2,4	2,3
DECLARATION TRIMESTRIELLE AAH	15,4	14,5	13,8	3,7	2,4	2,1

Source : CNAF. Le délai de démarche et le temps total en jours calendaires entre l'arrivée de la demande et le traitement final (accès au droit ou non) de l'allocataire

[89] Le taux d'abandon en ligne sur les télé services objets de la mission est généralement faible – entre 1 et 4 %. Deux procédures – déclaration de RSA et demande d'aide au logement - relèvent néanmoins des taux plus importants (9 %), ce qui est susceptible d'alerter sur des difficultés spécifiques à l'utilisation de ces deux procédures.

[90] Par ailleurs, seulement ¼ des procédures en ligne sont validées, ce qui signifie que, dans la grande majorité des cas les usagers achèvent la procédure sans la valider.

Tableau 20 : Abandon en ligne sur les prestations demandées par la mission

		2017	2018
DECLARATION TRIMESTRIELLE AAH	Accédées	418 169	617 709
	Taux non validées	41,30 %	51,10 %
DEMANDE DE RSA	Accédées		2 482 102
	Taux non validées		76,80 %
DECLARATION TRIMESTRIELLE RSA	Accédées	6 323 944	6 751 004
	Taux non validées	19,30 %	0,80 %
DEMANDE DE PRIME D'ACTIVITE	Accédées	4 455 788	4 783 704
	Taux non validées	80,30 %	82,20 %
DECLARATION TRIMESTRIELLE PPA	Accédées	30 480 556	29 742 686
	Taux non validées	58,60 %	59,50 %
ALLOCATION LOGEMENT	Accédées	5 774 658	4 530 076
	Taux non validées	72,80 %	73,60 %

Source : CNAF

Motifs d'abandon de la démarche de demande de prime d'activité

Les motifs d'abandon sont fournis par les données du web analytics, seulement disponible pour la demande de Prime d'activité réalisée sur le site internet. Ils ont été précisés par la CNAF.

La moitié des personnes qui accèdent à la démarche l'interrompent dès la première page où les conditions d'éligibilité sont vérifiées (résider en France, avoir plus de 18 ans, avoir un trimestre de revenus d'activité...).

Dans les étapes qui suivent le test d'éligibilité, les pages d'abandon de la demande concernent principalement l'étape où l'utilisateur remplit les informations concernant son activité et sa situation professionnelle. Les documents demandés (avis d'imposition, montant des ressources des personnes du foyer pour les trois derniers mois) peuvent également ne pas être disponibles au moment où l'utilisateur est sur le site.

Le temps de réalisation de la démarche - 10 à 15 minutes selon la CNAF - peut également avoir un effet dissuasif pour un certain nombre d'utilisateurs.

En synthèse pour 2018, la CNAF a comptabilisé 4 783 704 accès à la demande de Prime d'activité, avec 2 391 852 usagers qui passent à l'étape suivant le test d'éligibilité. 35,5 % des demandeurs qui remplissent les conditions d'accès vont jusqu'à la validation de leur demande de prime d'activité (849 363 en 2018). Ce qui donne 64,5 % des demandes de Primes d'activité non validées dès lors que l'étape d'éligibilité est passée.

ANNEXE 4 : Le multicanal dans la branche Maladie

Introduction

[1] L'offre multicanal et l'utilisation par les usagers des différents canaux ont été documentées à l'aide des réponses des opérateurs aux deux questionnaires préparés par la mission. Des déplacements sur site ont permis de compléter cette étude documentaire.

[2] Les résultats sont retranscrits dans cinq annexes numérotés 3 à 7 présentant la même grille d'analyse :

- Politiques et stratégies multicanal
- Organisation et accessibilité de l'offre multicanal
- Fréquentation des différents canaux
- Evaluation de la qualité de service

[3] Les résultats sont retranscrits dans cinq annexes présentant la même grille d'analyse. La présente annexe détaille les réponses de la branche maladie (CNAM).

1 Politiques et stratégies multicanal

[4] L'offre de service multicanal de l'Assurance Maladie continuera son évolution au cours de la prochaine Convention d'Objectifs et de Gestion 2018-2022 (COG) signée avec l'Etat.

[5] Le développement de l'usage des télé services constitue un enjeu essentiel, abordé dans l'axe 4 du document. L'Assurance maladie doit enrichir les fonctionnalités du compte ameli et expérimenter des services intégralement digitalisés. La stratégie d'inclusion numérique est placée sous la recherche des partenaires locaux pour renforcer les compétences numériques des usagers.

Tableau 1 : Extrait de la fiche 11 de la COG CNAMTS 2018-2022

ACTIONS À CONDUIRE PAR L'ASSURANCE MALADIE ET ÉCHÉANCES

N° D' ENGT	ENGAGEMENT	N° D'ACT*	ACTION
1	Élargir l'offre de service numérique proposée aux assurés sociaux	1.1	Doter le compte ameli de nouvelles fonctionnalités
		1.2	Définir les cas d'usage de la e-carte, réaliser une expérimentation et définir une cible de généralisation
		1.3	Expérimenter des services 100 % digitaux

[6] Une attention est portée aux canaux traditionnels avec le renforcement de l'offre sur rendez-vous dans les sites d'accueil physique. Les motifs pouvant déclencher un rendez-vous seront élargis⁵¹ et le contenu enrichi avec des possibilités, sur certaines prestations comme la CMU-C, d'une gestion de bout en bout et une communication immédiate de la décision.

[7] Les implantations territoriales du réseau doivent continuer à être rationalisées, parallèlement à une montée en charge des partenariats avec les maisons de services au public (MSAP).

[8] Enfin, la qualité de service aux usagers devra être renforcée, notamment sur les canaux de la téléphonie et du courriel.

Tableau 2 : Fiche 7 de la COG Etat – CNAMTS 2018-2022

ACTIONS À CONDUIRE PAR L'ASSURANCE MALADIE ET ÉCHÉANCES

N° D' ENGT	ENGAGEMENT	N° D'ACT*	ACTION
1	Délivrer, pour tous les publics, un service rapide et fiable sur l'ensemble des dimensions du service de base	1.1	Optimiser les process de délivrance du service pour améliorer la performance
2	Renforcer la satisfaction de l'utilisateur	2.1	Mesurer la satisfaction des publics
		2.2	Analyser les motifs de réclamation pour identifier les irritants et les réduire
		2.3	Évaluer et réduire les répétitions de contacts
3	Enrichir l'offre de service	3.1	Développer une offre structurée de rendez-vous élargie et ciblée
		3.2	Enrichir le contenu des rendez-vous

2 Organisation et accessibilité de l'offre multicanal

[9] Sept canaux de relations aux usagers sont déployés. Selon la terminologie de l'Assurance maladie, les canaux de « conseil » rassemblent le téléphone, le mail, le courrier, et l'accueil physique. Les canaux « autonomes » correspondant aux bornes, aux applications smartphone ou tablettes, et au site internet ameli.

2.1 L'accueil physique dans le réseau

2.1.1 Organisation

[10] Les modalités d'accueil au sein du réseau de l'Assurance Maladie ont connu d'importantes modifications. En 2015 le déploiement du Parcours Assuré (lettre réseau LR-DDO-205/2014) a réorienté l'accueil du flux, autrefois reçu spontanément dans une logique de traitement de demande, suivant deux nouveaux axes :

⁵¹ Par exemple indemnités journalières complexes en situation de multi-employeurs ou passage en invalidité

- La promotion des services accessibles en autonomie au sein d'espaces libre-service ;
- Un repositionnement de l'accueil sur les dossiers les plus complexes ou les demandes des publics fragiles, à travers la mise en œuvre d'une politique d'accueil sur rendez-vous.

[11] Les sites recevant du public sont structurés autour de deux espaces :

- Pour l'accueil du flux spontané, un espace Service, vers lequel les usagers sont orientés pour effectuer leurs démarches sur les bornes multiservices et les ordinateurs connectés à ameli.fr. Un agent d'accueil, identifiable pour une tenue spécifique, intervient debout pour accompagner au besoin les assurés.
- Un espace Conseil, accessible sur rendez-vous, pour le traitement des dossiers complexes ou des demandes des publics fragiles.

2.1.2 Accessibilité de l'accueil physique

[12] Les sites de l'assurance maladie se répartissent entre :

- Les agences : 405
- Les points d'accueil : 844
- Les accueils dématérialisés : 54

[13] Des accueils mutualisés ont été mis en place avec la CAF, comme dans les CPAM du Bas-Rhin, du Gard, de l'Isère, de Pau et de Bayonne. Ces modalités d'accueil, bénéfiques tant pour l'efficacité des opérateurs que pour l'accessibilité des services aux usagers, restent néanmoins extrêmement marginales.

2.1.2.1 Les politiques d'accueil en spontané et sur rendez-vous

[14] L'accueil physique reste considéré comme un canal de contact majeur par l'assurance maladie. Il a toutefois connu de profondes transformations avec un redimensionnement conséquent du nombre de sites, et un changement des modalités d'accueil. La branche maladie a instauré une politique d'accueil sur rendez-vous qui s'est substituée au traitement immédiat du dossier en accueil spontané, seulement effectué dans les cas les plus urgents. Sans rendez-vous, c'est désormais à l'assuré de prendre en main le traitement de sa demande 'en autonomie' au sein des espaces Conseil.

[15] L'accueil spontané n'est plus pratiqué que dans les 405 agences du réseau. Les usagers peuvent effectuer leurs démarches dématérialisées sur les équipements de Bornes multiservice et des postes en libre-service. Des périphériques de scan et d'impression sont également installés.

[16] 1 411 postes en libre-service sont installés sur 529 sites. Les équipements sont essentiellement concentrés dans les agences, qui continuent de pratiquer l'accueil spontané.

Tableau 3 : Répartition des postes en libre-service en 2019

Accueil	62	4 %
Autres	35	2 %
Point d'accueil	100	7 %
Agences	1214	86 %

Source : CNAM

[17] Offrant des fonctionnalités plus restreintes que les postes en libre-service⁵², des bornes multi-services sont également à la disposition des usagers. Installés dès 2013, on en dénombre actuellement 1 173 dans les agences et en façade des sites les plus importants, disponibles 24h/24h et 7j/7. Le taux de disponibilité d'après la CNAM est de 90 % sur l'ensemble du parc (constaté entre avril 2018 et juillet 2019).

[18] Les assurés peuvent bénéficier au sein de l'espace libre-service d'un accompagnement par un agent d'accueil. Les consignes de gestion préconisent un rôle actif de promotion systématique de l'offre dématérialisée et d'orientation des usagers vers les équipements de l'espace libre-service. Elles prévoient également un accompagnement de l'utilisateur sur les équipements, mais il n'est pas systématique. L'assistance est déclenchée au besoin, à l'appréciation du conseiller en fonction des difficultés rencontrées par l'utilisateur, et doit laisser l'utilisateur actif dans sa démarche en prenant attention de 'faire avec' et de 'ne pas faire à sa place'.

[19] La rencontre avec un conseiller pour la réalisation d'une démarche n'est possible que sur rendez-vous, et dans des situations limitativement énumérées : demande CMU-C ou d'ACS, demande de pension d'invalidité, arrêt de travail, soins à l'étranger et demande de capital décès. La prise de rendez-vous s'effectue en ligne ou par téléphone et une intervention humaine ou technique vérifie qu'elle correspond bien à un motif légitime (voir par exemple la liste déroulante pour la prise de rendez-vous en ligne, ci-dessous). Les rendez-vous peuvent également être proposés par l'agent d'accueil de l'espace Service s'il identifie une situation complexe.

Graphique 1 : Fonctionnalité de prise de RV du site ameli.fr (novembre 2019)

Je prends rendez-vous avec ma caisse depuis mon compte.

Je sélectionne un motif :

- Demande de capital décès - 30 min**
- Demande de CMUC ou d'ACS - 30 min
- Arrêt de travail / Indemnités journalières - 30 min
- Demande de pension d'invalidité - 30 min
- Soins à l'étranger - 15 min

Source : Copie d'écran du site ameli.fr

⁵² 15 des 69 services dématérialisés y sont disponibles contre 59 pour les postes.

[20] La CNAM s'est engagée à enrichir son offre de rendez-vous sur la COG 2018-2022. Les motifs autorisant une prise de rendez-vous seront élargis (par exemple aux IJ complexes en situation de multi-employeurs ou passage en invalidité). Le contenu du rendez-vous sera enrichi d'une gestion de bout en bout pour certaines demandes (CMU-C par exemple).

2.1.2.2 Accessibilité territoriale

[21] Le nombre de sites d'accueil de l'assurance s'est réduit de façon importante avec une contraction de 39 % entre 2014 et 2017. Un tiers des sites a été fermés sur la seule année 2016. Les petites implantations ont été les plus impactées au profit d'une concentration de l'offre sur les agences les plus fréquentées. Les données 2018 et 2019 n'ont pas été communiquées.

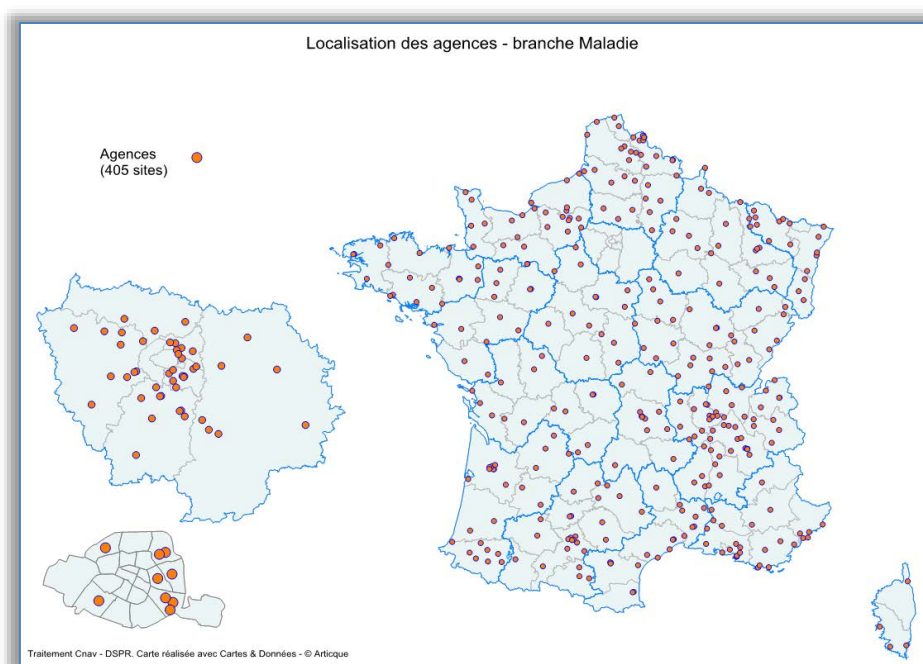
Tableau 4 : Répartition des sites (agences et points d'accueil) en fonction de la fréquentation

	2014	2015	2016	2017	Evolution
Type A (>150 000 assurés/an)	10	14	15	15	50 %
Type B (> 25 000 assurés / an)	415	209	347	290	-30 %
Type C (> 5 000 assurés / an)	396	158	244	227	-43 %
Type D (< 5 000 assurés / an)	1 304	1 640	739	760	-42 %
Total Assurance Maladie	2 125	2 021	1 345	1 292	-39 %

Source : CNAM (RIOSS Implantations).

[22] Le maillage territorial est défini par la direction de chaque organisme local. Comme le relevait l'IGAS dans son rapport d'évaluation de la COG 2013-2017, l'absence de recommandations nationales sur les implantations a conduit à des stratégies locales très disparates. Ces écarts sont particulièrement significatifs si l'on ne retient que les agences, les points d'accueil ne proposant que des services réduits sans espace libre-service et accueil spontané. Les observations sur la carte communiquée par la CNAM témoignent de l'hétérogénéité de cette répartition.

Carte 1 : Cartographies des agences de la branche Maladie



Source : CNAM. Les contours figurant sur les cartes sont ceux des Carsat

[23] 90 % de la population est à moins de 30 minutes d'une agence. 482 800 personnes sont à plus d'une heure d'une agence de l'Assurance maladie. En incluant les points d'accueil, l'ensemble de la population est à moins d'une heure d'un site d'accueil de l'assurance maladie, et 98 % à moins de 30 minutes.

Tableau 5 : Répartition de la population selon la distance routière à un site de la branche Maladie

Type de site	Agence	Point d'accueil*	Agence ou point d'accueil*
Part de la population à moins de 30 mn	90 %	91 %	98 %
Part de la population à moins de 60 mn	99 %	99 %	100 %

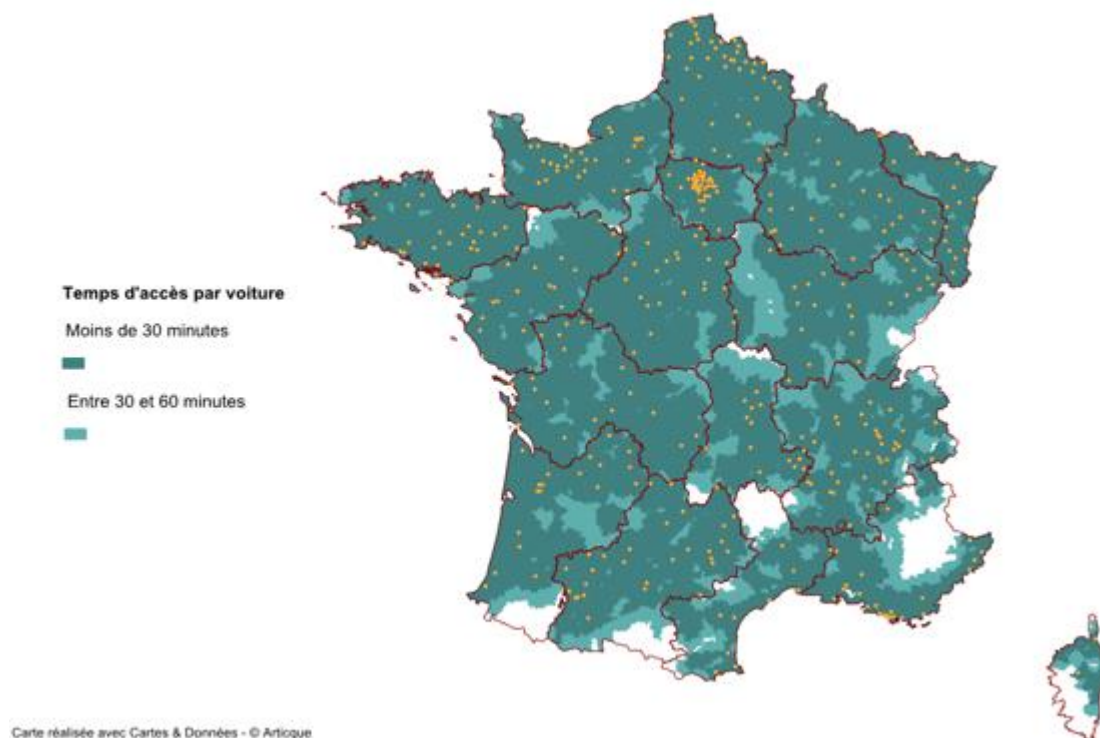
Type de site	Agence	Point d'accueil*	Agence ou point d'accueil*
Population à moins de 30 mn	6 440 800	6 060 100	1 145 400
Population à moins de 60 mn	482 800	704 800	62 200

Sources : Insee (RP 2015), CNAM - Traitement Cnav. Champ : France métropolitaine.

* Hors accueils dématérialisés

[24] Si l'on ne retient que les sites d'accueil spontané, l'accessibilité par véhicule reste globalement homogène à l'exception de certains territoires comme l'indique la carte ci-dessous :

Carte 2 : Temps d'accès en voiture aux agences de l'assurance maladie



Source : CNAM

[25] L'accessibilité du réseau physique reste toutefois difficile à évaluer car la mesure utilisée se limite fréquemment au temps de trajet théorique d'accès en voiture, comme indiqué ci-dessus. S'il est parlant et aisé à calculer, 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 accueils. En milieu urbain dense, 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 souvent relégués en périphéries dans des lieux peu desservis.

2.1.2.3 Accessibilité horaire

[26] La branche maladie a une politique de large ouverture de ses agences qui proposent un accueil, spontané et sur rendez-vous, de 8h-12h / 14h-18 tous les jours de semaine. L'élargissement des heures d'ouverture en accueil physique est rare et concerne essentiellement le créneau méridien 12h – 14h pour les publics ne pouvant se déplacer aux heures de bureau, sur les sites d'accueil les plus fréquentés. Durant ce créneau l'offre de services est réduite à un accompagnement en espace libre-service. Très peu de caisses en métropole sont ouvertes entre 7h et 8h, essentiellement surtout dans les accueils situés dans d'importantes agglomérations (Marseille, région Lyonnaise, Lille). Aucun accueil n'ouvre après 18h, ni le samedi.

2.2 L'accueil dans le réseau des partenaires

[27] Parallèlement à la contraction de son réseau l'Assurance maladie a développé les partenariats d'accueil. 930 avaient été conclus à fin 2017.

[28] L'offre partenariale peut être proposée à des opérateurs généralistes tels que les Maisons de Services Au Public (MSAP), PIMMS, Espaces publics numériques, CCAS ... souhaitant assurer des fonctions de facilitation pour les allocataires. Ces partenariats sont généralement formalisés par convention.

[29] Le service est rendu à titre gracieux par les partenaires, l'assurance maladie ne participant au financement que pour les MSAP au niveau national avec le fonds interopérateurs. Des modalités de support sont également prévues mais elles sont décidées au niveau local. Elles peuvent inclure des formations initiales aux employés des structures partenaires comme à Pau et à Bayonne ou la CPAM forme des salariés des MSAP (futurs Maisons France Service) aux outils en ligne CAF/CPAM et base des missions des deux institutions. Les caisses sont généralement réticentes à prévoir une assistance immédiate aux démarches, par exemple avec la désignation d'un référent ou l'installation d'une ligne téléphonique dédiée, même si les contextes locaux favorisent parfois des coopérations informelles.

[30] L'implantation territoriale des partenariats, à l'initiative de chaque caisse, est disparate. Les CPAM participent aux travaux d'élaboration des schémas d'implantation⁵³ mais leur implication ne s'inscrit dans aucune stratégie nationale et n'est pas suivie ou pilotée par la CNAM.

[31] D'une manière générale, les caisses (CPAM) et la CNAM ne suivent pas l'activité des partenaires et ne peuvent rendre compte des conditions d'accueil et des services rendus. Elles ne sont de toute façon pas ou peu suivies par ces organismes eux-mêmes ou leur représentation nationale : ni le CGET/Banque des territoires pour les MSAP, ni l'UNCCAS pour les CCAS n'ont pu objectiver les conditions d'accueil des assurés sociaux au sein des organismes partenaires. Seule l'Union des PIMMS produit un rapport annuel d'activité détaillé, pour un réseau dont la taille plus réduite facilite la mise en œuvre de tels outils.

[32] Dans le cadre du déploiement de l'offre renouvelée de Maison France Service, des engagements ont été pris par l'Etat et la Banque des territoires pour moderniser l'outil actuel de reporting des MSAP, jugé trop lourd d'utilisation. La COG 2018-2022 prévoit notamment l'engagement de l'Etat d'organiser le reporting de l'ensemble des MSAP au niveau national et local, dont les livraisons de synthèses annuelles étaient prévues dès 2018 (engagement 2 de la fiche 7).

[33] Ce défaut de suivi est préoccupant car la branche maladie – à l'instar des autres opérateurs - a fait de ces partenariats un élément essentiel en matière d'inclusion numérique, mais que le premier bilan autour des Maisons de service au public (MSAP) a mis en évidence d'importantes marges de progression⁵⁴.

⁵³ SDAASP : schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics

⁵⁴ Rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 intitulé « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

Extrait du rapport du 20 mars 2019 de la Cour des comptes

Rapport « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

« Les MSAP, un modèle de service public de proximité à consolider et à financer »

Avec la rétractation des réseaux et la fermeture des guichets accompagnant la dématérialisation, les MSAP offrent un accompagnement permettant aux usagers d'accéder à distance aux services de six opérateurs nationaux (dont Pôle emploi, les services sociaux et plus rarement GRDF). Leur nombre, environ 1 300, semble proche de ce qui serait nécessaire. Cependant, le premier bilan du fonctionnement de ces structures laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété.

Elles doivent, par ailleurs, se donner les moyens de constituer un véritable réseau dont la taille doit résulter d'une approche locale partant des besoins identifiés dans les SDAASP et non d'objectifs quantitatifs nationaux. En particulier, le développement récent des MSAP de La Poste, en fonction d'objectifs quantitatifs fixés globalement par l'État, n'a permis ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni de leur insertion dans de véritables réseaux départementaux.

Les MSAP doivent également relever le défi de la professionnalisation de leur modèle. Elle passe par la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public.

Enfin, leur financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine. Ces difficultés et l'insatisfaction des sept partenaires du fonds rendent indispensable la définition de nouvelles modalités de financement : elles devront concerner toutes les administrations et entreprises publiques utilisatrices, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle. »

2.3 Téléphone / Courriel / Courrier

[34] Le traitement du canal téléphonique et du courriel est internalisé et mutualisé sur des plateformes de services. Les flux de courriers sont traités localement dans chaque caisse.

[35] Les mails sont dirigés vers 25 plateformes chargées des réponses de niveau 1 (80 à 85 % des demandes).

[36] Les plateformes téléphoniques sont joignables par les assurés sur un numéro unique 3646 (coût d'un appel vers un numéro fixe + service payant, 0,06 € / minute). Le canal est ouvert entre 8h30-17h30. Les effectifs sont adaptés à la fréquentation des tranches horaires.

[37] Les expériences d'extensions horaires n'ont pas été poursuivies en raison de leur faible opportunité en nombre d'appels reçus par rapport aux fortes contraintes organisationnelles qu'elles occasionnaient.

[38] Durant l'expérimentation il a été constaté 200 appels pour la tranche horaire 8h-8h30, soit moins de 1 % de l'activité quotidienne. Sur la tranche 7h-8h, les tentatives sont encore plus faibles avec 130 tentatives par jour. Sur les 45 centres fermés, il n'est dénombré que 150 tentatives quotidiennes de contact sur la tranche horaire 8h00-8h30.

[39] Pour les mêmes raisons, l'opportunité d'étendre l'ouverture de l'accueil téléphonique au-delà de 17h30 n'a pas été retenue. Les tentatives de contacts recensées au-delà de 17h30 sont faibles de 750 appels par jour entre 17h30 et 18h00, 450 tentatives entre 18h et 19h, et 120 entre 19h et 20h.

[40] L'assurance maladie a également choisi de ne pas ouvrir le canal téléphonique le samedi, bien que les fréquentations soient plus élevées qu'aux horaires matinaux ou tardifs. La CNAM constate 3 500 tentatives d'appels sur les deux jours de week-end, ce qui n'est pas négligeable en proportion de la volumétrie quotidienne d'environ 16 000 appels.

2.4 Le canal numérique (web, smartphones, tablettes)

[41] Le canal numérique est constitué du site web, de l'application smartphone, et des bornes multiservices. Portée une forte politique de développement, l'offre de service s'est considérablement élargie. On dénombre 69 services accessibles par les différents équipements : 59 via le web, 43 sur l'application mobile. Les bornes multi-services ne proposent que 10 services et font essentiellement office d'impression d'attestation et de relevé (voir motifs d'utilisation ci-après).

Tableau 6 : Accessibilité des télé services selon l'équipement

	WEB	APP. SMARTPHONE	BORNES
CONNEXION			
Création immédiate du compte	OUI	OUI	
Authentification FranceConnect	OUI		
Recevoir son code par SMS			OUI
PAGE D'ACCUEIL			
Derniers paiements	OUI	OUI	
Notifications courtes	OUI	OUI	
Offre visio pour les clients du compte sourds et malentendants	OUI		
Encarts de communication pop-up & encart fixe	OUI	OUI	
PAIEMENTS			
Accès direct aux derniers paiements	OUI	OUI	OUI
Rechercher un paiement	OUI	OUI	
Relevés mensuels	OUI	OUI	OUI
Relevés de rente AT /relevés de pension d'invalidité	OUI	OUI	OUI
Relevé annuel	OUI		
Participations forfaitaires et franchises	OUI		
Payer un créance	OUI		
Délais de traitement de ma Caisse	OUI	OUI	
DEMARCHES			
Changement des coordonnées bancaires	OUI	OUI	
Relevés mensuels	OUI	OUI	OUI
Raccourci vers les décomptes mensuels			
Télécharger mon attestation de droit	OUI	OUI	OUI
Télécharger l'attestation de paiement d'indemnités journalières	OUI	OUI	OUI
Télécharger le relevé fiscal	OUI	OUI	OUI
Commander une Carte Européenne d'Assurance Maladie	OUI	OUI	OUI
Commande, Déclaration perte / vol renouvellement d'une CEAM	OUI	OUI	
Signaler la perte ou le vol de la carte Vitale	OUI	OUI	
Commander une carte Vitale	OUI	OUI	
Suivre la fabrication de la commande de carte Vitale	OUI		
Suivre l'instruction du dossier d'Accident du Travail ou de Trajet (Accessible uniquement si assuré concerné)	OUI		
Modifier l'adresse postale	OUI	OUI	
Suivre les historiques des arrêts de travail	OUI	OUI	
Déclarer la naissance d'un enfant de moins de 6 mois	OUI	OUI	
Déclarer un accident causé par un tiers	OUI	OUI	
Demande de CMUC pour tous	OUI		
Demande de CMC pour les bénéficiaires du RSA		OUI	
Lien vers le site « Mes Aides - Évaluez vos droits aux aides sociales »	OUI	OUI	
Prendre un RDV avec sa Caisse	OUI		
Visualiser le prochain RDV pris avec sa Caisse		OUI	
La demande de changement de nom d'usage	OUI	OUI	
La demande de double rattachement - Inscription de l'enfant sur la carte Vitale du second parent	OUI	OUI	
L'incitation à créer un Dossier Médical Partagé (DMP).	OUI		
MESSAGERIE			
Messages reçus	OUI	OUI	
Messages envoyés	OUI	OUI	
Ecrire un message	OUI	OUI	
FAQ dans la messagerie	OUI	OUI	
INFORMATIONS PERSONNELLES			
Synthèse des informations personnelles	OUI	OUI	
Adresse postale	OUI	OUI	
Ouverture des droits	OUI	OUI	
Présence du médecin traitant pour l'assuré et ses enfants	OUI	OUI	
Changement de code personnel	OUI	OUI	
Modifier les coordonnées de contacts	OUI	OUI	
Complémentaire santé	OUI	OUI	
Coordonnées bancaires	OUI	OUI	
CEAM digitale ou image de la CEAM	OUI	OUI	
CEAM : Commande, Déclaration perte / vol renouvellement	OUI	OUI	OUI
Prise en charge en ALD	OUI		
PREVENTION			
Accueil espace prévention"	OUI		
Grossesse	OUI		
Prado maternité	OUI		
M'T Dents	OUI		
Risque cardio vasculaire	OUI		
La santé de votre enfant	OUI		
Santé active	OUI		
Mes repères prévention	OUI		
Sophia	OUI		
AUTRES SERVICES			
Rechercher une borne		OUI	
Annuaire Santé		OUI	
Mise à jour carte Vitale			OUI
Formulaires CERFA pré-remplis			OUI
Formulaires CERFA non remplis			OUI
Bons de prise en charge de certaines campagnes			OUI
Mise à disposition de l'attestation de PSE / ALD			OUI

Source : CNAM

2.5 Moyens financiers et humains mis en œuvre

2.5.1 Moyens financiers

[42] Le niveau de détail insuffisant des données communiquées n'a pas permis leur exploitation dans le rapport.

2.5.2 Moyens humains

[43] Les données recueillies par l'IGAS lors de la COG 2013-2017 ont montré que les effectifs du canal conseil étaient restés globalement stables (8 219 ETP en 2017). La réorientation vers les canaux digitaux avait conduit à une réaffectation des emplois de l'accueil physique (-330 ETP) vers le traitement du courrier et du courriel (+287 ETP). La CNAM a mis à jour les données pour 2018 indiquées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 7 : ETP analytique 2018 (CPAM sans la caisse nationale)

Total ETP Analytiques	Total Canal Conseil	Accueil téléphonique		Courrier	Courriel	Accueil physique
		niveau 1	niveau 2			
49 572	8 115	2 587	598	231	1 001	3 698

Source : CNAM

[44] Les agents en charge de l'accueil travaillent depuis moins longtemps que la moyenne dans la branche maladie. Le 'turn-over' y était nettement plus élevé jusqu'en 2018.

Tableau 8 : Répartition de l'ancienneté moyenne et du turn-over (CPAM)

	Ancienneté moyenne		Turn-over moyen	
	Emplois en charge de l'accueil	Autres emplois	Emplois en charge de l'accueil	Autres emplois
2014	14,2	16,2	-	-
2015	13,2	15,8	8,4 %	5,7 %
2016	12,3	15,3	8,1 %	5,9 %
2017	11,4	14,7	9,9 %	6,6 %
2018	11,4	14,7	4,6 %	4,9 %

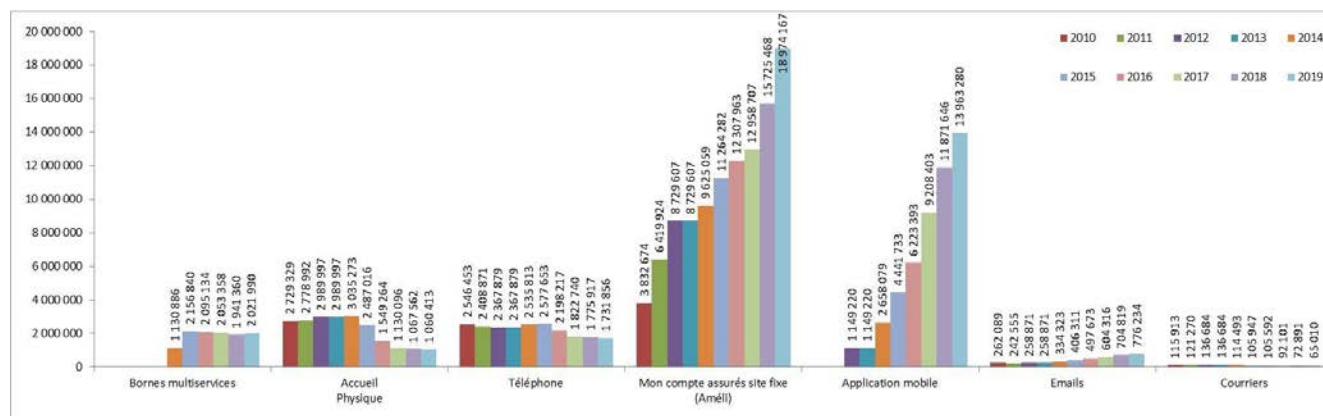
Source : CNAM

3 Fréquentation des différents canaux

[45] Le nombre de contacts entrants à l'assurance maladie a progressé de 61 % en 4 ans pour atteindre environ 400 millions en 2017.

[46] Les usagers multiplient peu les modes de contact et restent globalement attachés à un nombre limité de canaux de prédilection. D'après les données de la CPAM des Hauts de Seine, les assurés n'utilisent que 1,7 canal par an parmi les 7 disponibles.

Tableau 9 : Contacts entrants bénéficiaires par canal



Source : CNAM. Le SAV AlloSecu a disparu en 2016 (moyenne de 250 000 contacts entrants / mois), et la conversation ameli a été supprimé en 2017 (moyenne de 94 500 contacts entrants / mois)

[47] L'utilisation croissante des canaux reflète une modification profonde des modes de relation, qui a été à la fois subie par l'évolution des besoins usager, mais également provoquée par les politiques d'accueil de l'assurance maladie. Ces évolutions ont été analysées distinctement sur les canaux traditionnels et les canaux numériques.

3.1 Canaux traditionnels

[48] Sur les canaux traditionnels on constate une réduction du nombre total de sollicitations, passant de 97,0 millions en 2014 à 66,8 millions en 2018. Les baisses ont été particulièrement marquées sur le canal téléphonique et sur l'accueil physique, mais ces deux canaux restent de loin les plus fréquentés (57,4 millions). Le courriel est en progression mais les flux restent en volume plus modestes (8,5 millions).

Tableau 10 : Contacts entrants sur les canaux

	2014	2015	2016	2017	2018	Evol 2014/2018
Accueil Physique	36 143 164	29 844 191	18 591 169	13 561 154	12 810 745	-65 %
Bornes Multiservices (*)	22 469 429	25 882 079	25 141 603	24 423 520	23 300 264	4 %
Téléphone (**)	31 994 052	32 606 857	27 892 739	21 872 883	21 311 003	-33 %
Emails (***)	5 090 230	5 964 331	7 165 565	7 672 516	8 457 823	66 %
Courriers	1 374 015	1 271 358	1 267 102	1 023 697	874 694	-36 %
TOTAL	97 070 890	95 568 816	80 058 178	68 553 770	66 754 529	-31 %

Source : CNAM

(*) avec GAAM en 2013 / (**) avec SVA Allosecu jusqu'en 2015 / (***) avec conversations Ameli jusqu'en 2017

[49] Si elle est en réduction, la demande reste importante avec 66 millions de contacts. Certains usagers n'utilisent jamais les canaux digitaux. Ainsi, selon les données de la CPAM des Hauts de Seine, 14 % des assurés n'entrent en contact que par le biais des canaux de « conseil ».

[50] L'offre de rendez-vous instaurée en 2015 est progressivement montée en charge et 1,4 millions d'assurés ont été reçus en rendez-vous en 2017, contre 400 000 en 2015. L'accueil spontané a reçu 11,4 millions de visites, auxquelles il convient d'ajouter l'utilisation des bornes en espace d'accueil (23,3 millions) et une partie, non connue, de l'utilisation du site ameli sur les ordinateurs en libre-service.

3.2 Canal numérique

[51] La dématérialisation a conduit à une augmentation importante des sollicitations sur le canal web. En 2018 la CNAM en a dénombré 331,2 millions (+121 % en 4 ans). Le compte ameli, accessible sur le site ou l'application mobile rassemble 83 % des contacts entrants. Ce taux s'est stabilisé depuis 2017 après avoir connu une forte augmentation par rapport aux niveaux de 2015 (66 %) et 2016 (74 %).

Tableau 11 : Contacts sur les canaux numériques

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Mon compte (Améli)	116 686 449	101 545 908	147 695 556	155 504 489	188 705 613	62 %
Smartphone	32 866 655	39 985 205	74 680 719	110 500 831	142 459 755	333 %
TOTAL	149 553 104	141 531 113	222 376 275	266 005 320	331 165 368	121 %

Source : CNAM

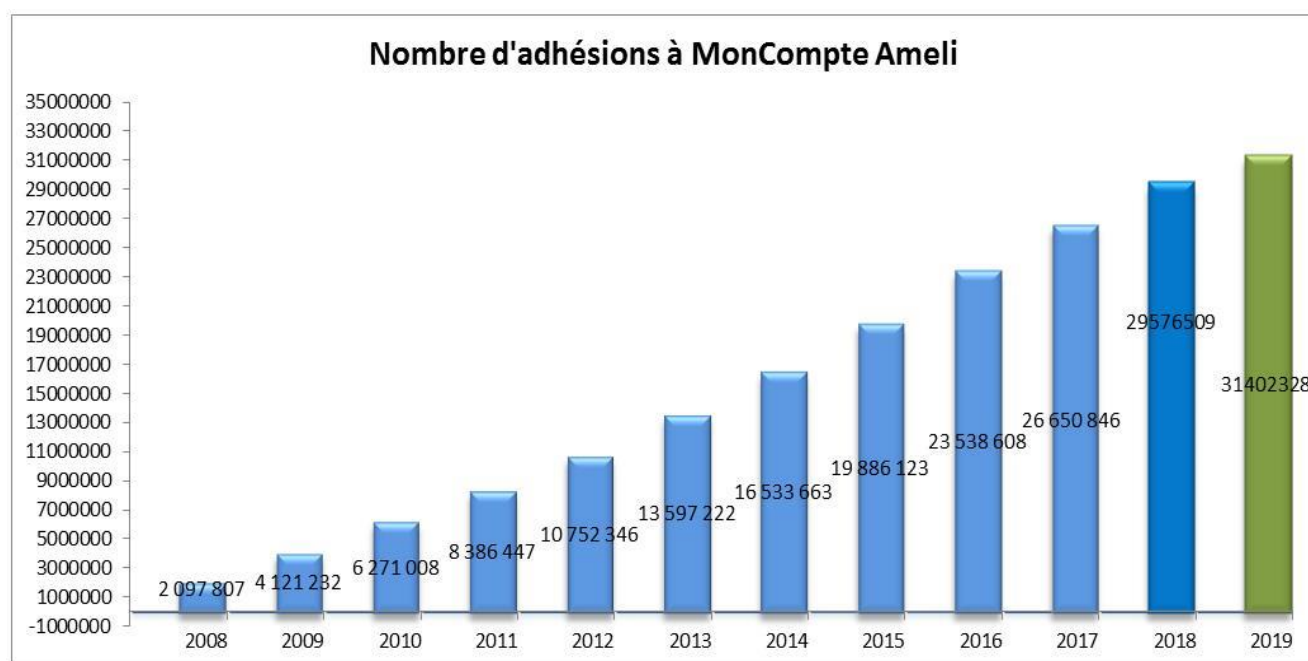
[52] La forte croissance des contacts interroge au regard d'une dynamique modérée du nombre d'usagers. Elle dénote une augmentation du nombre de sollicitations par assuré, en lien avec le développement des usages numériques. Pour un contact perdu en canal de conseil l'assurance maladie en a gagné 5 sur les canaux autonomes. La procédure de carte vitale illustre ce phénomène de multiplication des contacts. Alors que 2,2 millions de cartes ont été éditées en 2018, la demande

a suscité 8,2 millions de contacts, soit en moyenne 4 contact par demande dont la majorité via le site ameli.fr et l'application mobile.

[53] Ces résultats témoignent, à tout le moins, d'une implication accrue des assurés dans la gestion de leur relation avec l'assurance maladie. Si le phénomène n'est pas contestable, les interprétations sont multiples. La facilité d'utilisation des canaux digitaux a pu entretenir une demande induite, les assurés développant spontanément une activité accrue. Il est également possible que l'augmentation du nombre de contacts résulte d'une externalisation d'une partie du processus à la charge de l'utilisateur.

3.2.1 L'espace personnel

[54] Environ la moitié des 62 millions d'assurés de l'assurance maladie détiennent un compte Ameli comme l'illustre le graphique ci-dessous :



Source : CNAM

[55] Si la tendance est toujours croissante, la dynamique s'est affaiblie en 2018 et en 2019 (respectivement croissance de 13 %/11 %/6 % de 2017 à 2019).

[56] Les données communiquées par la CPAM 92 montrent que le taux d'adhésion est fortement corrélé aux indicateurs de précarité. C'est dans les communes où le taux de bénéficiaires de la CMU-C est le plus élevé que les taux d'adhésion sont les plus faibles. Des corrélations avec d'autres facteurs sociodémographiques – tels que l'âge ou la ruralité – sont également probables.

[57] La part des mobiles (téléphone et tablette) est en très forte croissance. On dénombre ainsi 14 millions de contacts en moyenne soit environ 42 % des contacts digitaux alors que l'utilisation de ces terminaux était encore marginale en 2013 (l'application tablette représente 5 % des connexions aux applications mobiles).

Tableau 12 : Répartition des contacts digitaux par équipement

	2014	2015	2016	2017	2018
Ordinateur	78 %	72 %	66 %	58 %	58 %
Smartphone et tablette	22 %	28 %	34 %	42 %	42 %

Source : CNAM

3.2.2 Les télé services

[58] Sur les trois prestations retenues par la mission, deux ont pu être documentées par l'Assurance maladie ; le taux de dématérialisation des demandes de CMU-C/ACS n'a pas été communiqué, seulement le nombre de télé procédures 2018 de 363 916.

Tableau 13 : Taux de dématérialisation de prestations de l'assurance maladie

	2015	2016	2017	2018
Indemnités journalières	79,81 %	86,57 %	Non communiqué	93,73 %
Carte Vitale	Non communiqué		31,30 %	41,99 %

Source : CNAM

[59] Le niveau de dématérialisation présente de fortes hétérogénéités territoriales sur les demandes de carte Vitale (moyenne de 42,0 % en 2018). Le phénomène est moins marqué sur les indemnités journalières où la moyenne nationale de dématérialisation est très élevée (93,8 %) et les écarts plus resserrés (83,4 %-97,6 %).

Tableau 14 : Taux de dématérialisation des demandes de carte Vitale (maximums et minimums par CPAM, en 2018)

CHAUMONT	63 %
NICE	60 %
...	...
BOURGES	23 %
POITIERS	22 %

Source : CNAMTS

3.3 Motifs de consultation

[60] L'assurance maladie a communiqué les motifs de consultation pour les différents canaux. Les chiffres correspondent aux neuf premiers mois de l'année 2019. Les motifs sont encore mal identifiés et ne correspondent qu'à une faible part des flux. Ainsi, 142 millions de contacts ont été

réalisés par mobile alors que seulement 16 millions de contacts sur ce canal ont été motivés sur les 9 premiers mois de 2019 (soit environ 15 % des flux par extrapolation).

Tableau 15 : Premiers motifs de consultation par canal (nomenclature CNAM)

	Accueil physique	%
CMU-C 1 ^{ère} demande (hors RSA)	683 767	7,5 %
PE-Droits-PE-Maladie	613 283	6,8 %
Coordonnées de contact – Numéros de téléphones	606 324	6,7 %

	Borne d'accueil	%
Attestation-Droits	5 502 094	71 %
Relevé-IJ	1 564 202	20 %

	Messages	%
Autres demandes	2 187 094	32 %
Frais de sante AS-Droits-Droits	1 033 398	15 %
Frais de sante AS-Délai de traitement-Montant payé	948 187	14 %

	Compte web	%
Attestation-Droits	17 126 463	24,7 %
Frais de sante AS-Délai de traitement-Avis d'arrêt de travail	12 147 696	17,5 %
Relevé-IJ	10 655 994	15,4 %

	Application mobile	%
Relevé-IJ	16 238 160	39,0 %
Frais de sante AS-Délai de traitement-Avis d'arrêt de travail	12 361 813	29,7 %
Attestation-Droits	8 068 210	19,4 %

	Téléphone	%
PE-Délais de paiement-PE-Maladie	1 063 401	7,7 %
PE-Droits-PE-Maladie	695 569	5,1 %

Télé services – Code provisoire	624 233	4,5 %
---------------------------------	---------	-------

Source : CNAM source BCM – Janvier à juillet 2019

[61] Les consultations à l'accueil physique ou au téléphone répondent à des motifs très divers répartis de façon plutôt homogène (aucune sollicitation ne dépasse 8 % du total). La sollicitation la plus fréquente à l'accueil est la première demande de CMU-C.

[62] Le développement de l'offre de rendez-vous s'est concentrée sur les 6 motifs de consultations fixés par l'Assurance maladie (cf. supra).

[63] Enfin, le compte ameli est utilisé pour de la recherche d'information autonome (sans formalités) ou de l'édition d'attestation.

4 Evaluation de la qualité de service

4.1 Satisfaction

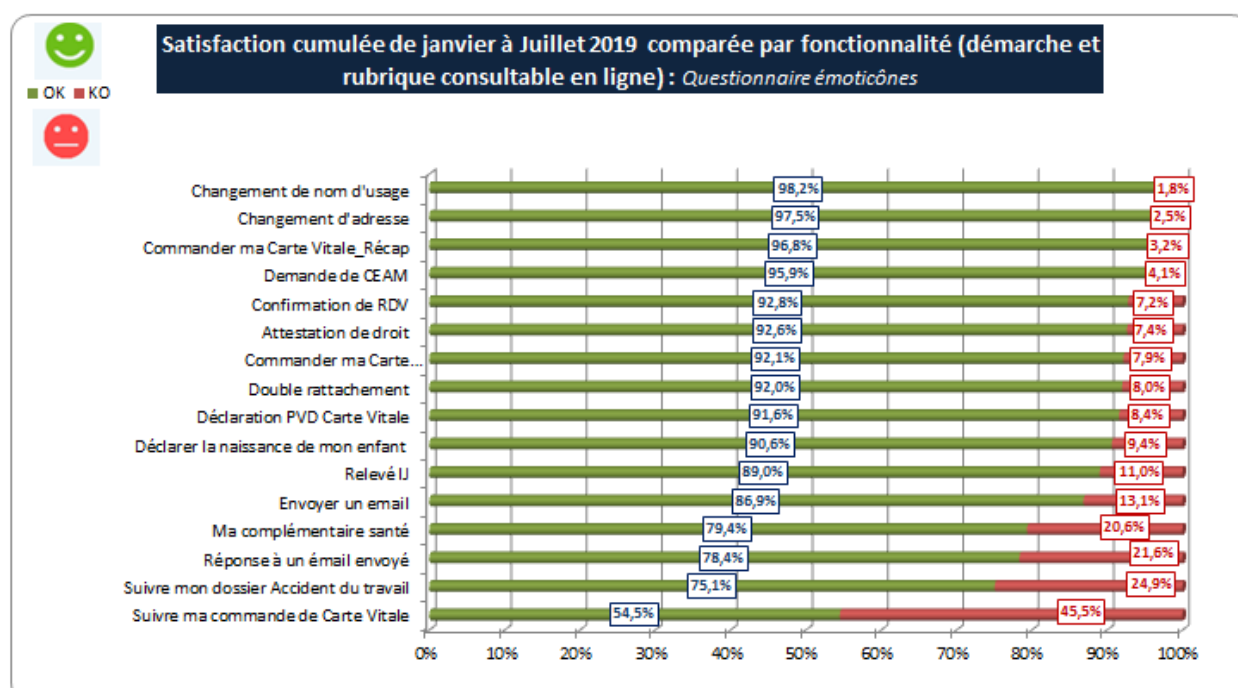
[64] L'assurance maladie mesure la satisfaction de ses usagers via des baromètres. A l'instar des autres opérateurs, la satisfaction des usagers est un levier structurant du pilotage de la performance des caisses, auxquelles sont fixées des objectifs dans les CPG.

[65] Les enquêtes de satisfactions sont conduites auprès d'une sélection aléatoire d'assurés actifs. Le questionnaire est acheminé par envoi postal mensuel comprenant une enveloppe pré affranchie pour le retour.

[66] En 2018, le niveau de satisfaction globale des assurés s'élève à 94,4 % (stable par rapport à 2017). La satisfaction est plus élevée sur les canaux digitaux : le site internet 94 % et le compte 95 % des assurés. A l'opposé le canal téléphonique est le moins bien noté avec 71 % des assurés satisfait du dernier appel. La dernière visite à l'accueil physique a satisfait 87 % des assurés.

[67] Le niveau de satisfaction est hétérogène selon les prestations. On constate un décrochage sur quatre prestations : complémentaire santé, réponse à un email envoyé, suivi du dossier accident du travail et suivi de la commande de carte Vitale.

Graphique 2 : Satisfaction cumulée de janvier à 2019 par fonctionnalité



Source : CNAMTS

[68] Sur les prestations retenues par la mission, la demande de carte vitale est bien installée et appréciée des usagers, mais la satisfaction sur le suivi de la commande est particulièrement faible, sans explication.

Tableau 16 : Satisfaction des usagers sur les prestations objet de la mission

	2014	2015	2016	2017	2018
Carte Vitale			96,40 %	97,20 %	96,30 %
IJ	91,70 %	92,40 %	91,80 %	88,10 %	88,40 %
CMU-C / ACS	NA	NA	NA	NA	NA
Suivi commande de carte vitale	71,20 %	68,20 %	67,20 %	52,00 %	50,10 %

Source : CNAMTS sur questionnaire mission

[69] La CNAM participe au dispositif "MonAvis" de la DINSIC qui permet de recueillir l'avis et la satisfaction des clients via un bouton positionné à la fin d'une démarche administrative effectuée en ligne. Elle participe également à l'observation de la qualité des démarches en ligne⁵⁵ et dix de ses prestations ont été retenues dans le baromètre.

⁵⁵ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

4.2 Indicateurs objectifs

[70] Si le baromètre est un outil structurant dans l'évaluation de la qualité de service, ses résultats sont difficilement interprétables et dépendent fortement des modalités d'interrogation des enquêtes. Pour pallier ces fragilités le baromètre peut être enrichi d'enquêtes ciblées. Des indicateurs, comme le Net Promoter Score⁵⁶, permettent 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 du baromètre, ancré historiquement.

[71] En plus des baromètres, par construction subjectifs, l'évaluation de la qualité de service gagnerait à s'appuyer sur des indicateurs objectifs mesurant l'efficacité des processus et des services rendus, et pas uniquement leur perception par les usagers. Les délais de traitement ou les taux de décroché figurent déjà dans la COG :

- Taux de satisfaction des assurés par canal de contact (82 % en 2022)
- Taux de satisfaction global des assurés (93 %)
- Taux de réclamations traitées dans les délais (85 % en 2022)
- Taux de satisfaction sur la réitération
- Taux d'appels téléphonique aboutis (objectif à 90 %)
- Taux de courriels traités dans les 48h00 (80 %)
- Taux d'utilisation d'un bouquet de télé services assurés
- Taux de disponibilité du portail assurés (99.25 % en 2022)

[72] Les résultats communiqués à juillet 2019 sont globalement en ligne avec ces objectifs : 11,5 % des appels téléphoniques ne sont pas décrochés et les temps d'attente sont stables à environ 3 minutes. Les délais de réponse aux mails sont en amélioration avec un taux de réponse en moins de 48h à 78 % en juin 2019, contre 69,8 % en 2018. Enfin, le taux de disponibilité du site ameli.fr⁵⁷ est de 99,53 % en 2018 et 99,32 % en 2019 (janvier à septembre).

[73] Cependant, ces indicateurs de prise en charge ne suffisent pas à rendre compte de la qualité service, et risquent d'engager l'opérateur dans une logique priorisant le respect du délai au détriment de la complétude du traitement. Le déploiement, en cours ou prévu, d'outils de Gestion de la Relation Client devrait permettre d'ajouter des indicateurs de suivi plus approfondis, comme le taux d'itération (qui figure comme objectif de la part variable des directeurs mais n'est pas dans la COG) ou les abandons en ligne, qui pourraient mieux témoigner des modalités d'utilisation des canaux digitaux.

[74] La mission a essayé d'objectiver la qualité de service des démarches en sollicitant des indicateurs supplémentaires sur le délai de traitement des procédures et le taux d'abandon en ligne.

[75] L'itération est définie comme le fait de contacter sur un même motif sur un même mois. C'est un indicateur de qualité de service qui permet d'apprécier la complétude de la réponse, dont on présume qu'elle est satisfaisante dès lors que l'utilisateur ne revient pas sur le même motif. Les canaux présentent des profils d'itération très différents mais les résultats sont difficiles à interpréter, car le

⁵⁶ La CNAV y a recours sur ses téléservices

⁵⁷ Mesuré sur la tranche horaire 7h-23h et 7/7 Jours

fait d'itérer est d'autant plus fréquent que le canal est accessible. Il n'est donc pas surprenant de constater des taux d'itération plus élevés sur le courriel, consultable de chez soi à toute heure, que sur les visites à l'accueil qui vont exiger de l'utilisateur un déplacement en journée.

Tableau 17 : Itération sur 2019

(Les itérations Eptica correspondent aux courriels)

Période	% itérations sur accueil physique exclusivement	% itérations sur le téléphone exclusivement	% itérations sur Eptica exclusivement	% itérations multicanal (accueil, téléphone, courrier, Eptica)
Janvier-19	9,70%	13,06%	21,54%	15,34%
Février-19	9,67%	13,65%	21,37%	15,53%
Mars-19	9,43%	13,00%	19,82%	14,63%
Avril-19	9,70%	13,63%	20,70%	15,45%
Mai-19	9,95%	13,61%	18,70%	14,89%
Juin-19	9,72%	13,37%	20,65%	15,27%

Source : CNAM

[76] Le taux de démarches inabouties se situe entre 0 et 4 % des démarches effectuées en ligne (sur les trois démarches étudiées par la mission).

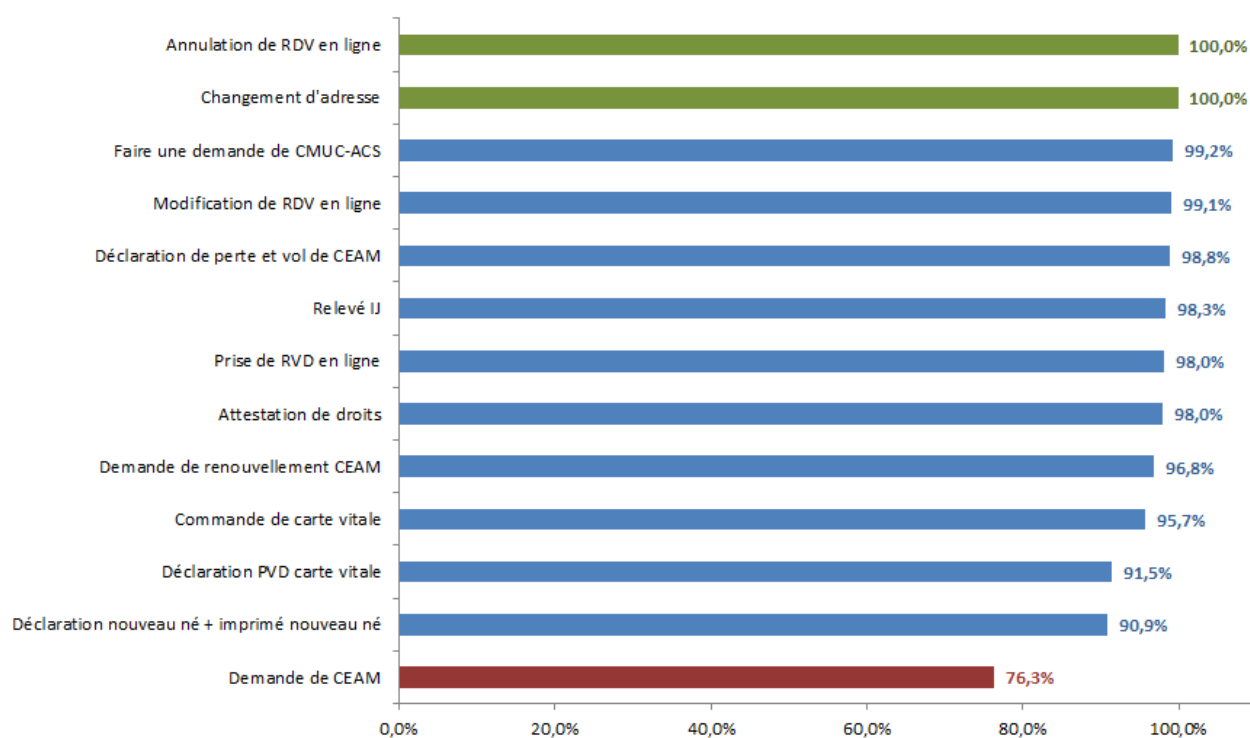
Tableau 18 : Taux de démarches inabouties de certaines télé procédures

	2017	2018	Commentaires
Carte Vitale	3,80 %	19,9 %	Sur 2018, incidents techniques ponctuels.
IJ	1,70 %	1,40 %	avec les applications à partir de 2018
CMU-C / ACS	3,20 %	0,30 %	A partir de Août 2017

Source : CNAM sur questionnaire mission

[77] Le taux de démarche ameli web non-abouti est relativement homogène sur l'ensemble des prestations et s'est amélioré depuis la mise en ligne des différents services. On note néanmoins des anomalies préoccupantes, comme les incidents techniques rencontrés en 2018 sur la commande de carte vitale qui a conduit à un rejet de 20 % des demandes. De même les demandes de CEAM en 2019 restaient à des niveaux faibles, 1/4 des démarches n'ayant pu aboutir.

Tableau 19 : Taux d'aboutissement par télé service



Source : CPAM 92

ANNEXE 5 : Le multicanal dans la branche Vieillesse

Introduction

[1] L'offre multicanal et l'utilisation par les usagers des différents canaux ont été documentées à l'aide des réponses des opérateurs aux deux questionnaires préparés par la mission. Des déplacements sur site ont permis de compléter cette étude documentaire.

[2] Les résultats sont retranscrits dans cinq annexes numérotés 3 à 7 présentant la même grille d'analyse :

- Politiques et stratégies multicanal
- Organisation et accessibilité de l'offre multicanal
- Fréquentation des différents canaux
- Evaluation de la qualité de service

[3] La présente annexe détaille les réponses de la branche vieillesse (CNAV).

1 Politiques et stratégies multicanal

[4] A l'instar des autres opérateurs de la sphère sociale, la CNAV a dû conjuguer une activité soutenue avec des budgets de fonctionnement contraints, et a été amenée à faire évoluer son offre de canaux de relation à l'utilisateur.

[5] En 10 ans, la gestion des canaux a connu d'important bouleversements, passant d'une logique de proximité physique avec des ouvertures d'agence et un capital humain important (interlocuteur unique, liquidation en tête à tête) vers un service public rationalisant ses services en mettant à disposition de l'utilisateur les informations et les services.

[6] La stratégie cross-canal⁵⁸ de la CNAV, mise en place en 2016, vise à maîtriser des flux de contact en orientant l'assuré vers le canal le plus en adéquation avec son profil et son motif de contact. Elle est déclinée dans la nouvelle COG 2018-2022 au travers de l'ambition d'un service accessible, et de trois objectifs :

- Orienter le plus grand nombre vers les canaux digitaux en s'appuyant sur le déploiement de parcours types. Deux parcours sont déjà prévus concernant la demande de retraite et la perte du conjoint ;
- Moderniser la politique d'accueil de proximité en réservant l'accompagnement, sur rendez-vous, aux publics fragiles et à carrière complexe. Le flux spontané sera « autonomisé » dans des espaces libre-service ;

⁵⁸ Se distingue d'une approche « multicanal » qui propose l'ouverture indifférenciée de l'ensemble des canaux de contact.

- Renforcer les engagements de service notamment sur le canal du courriel, fortement monté en puissance ces dernières années.

[7] Des indicateurs de suivi ont été prévus dans la COG mais leur nombre limité risque de rendre insuffisamment compte de la richesse et de la complexité de la stratégie multicanal.

Tableau 1 : Indicateurs de suivi (Fiche 1 de la COG 2018-2022)

	Indicateurs	Cibles				
		2018	2019	2020	2021	2022
1	Taux de satisfaction globale des retraités	91 %	91 %	92 %	92 %	92 %
2	Taux de satisfaction par mode de contact (indicateur composite)	88 %	88 %	88 %	88 %	88 %
3	Nombre moyen de contacts tous canaux ressentis par retraité (réitération)	5,5	5	4,5	4	3,5
4	Taux de réclamations traitées dans les délais		50 %	60 %	70 %	80 %
5	Taux d'appels téléphoniques entrants aboutis (techniciens + SVI)	85 %	85 %	85 %	85 %	85 %
6	Taux de courriels traités dans les délais	50 %	55 %	60 %	70 %	80 %

2 Organisation et accessibilité de l'offre multicanal

[8] Les 4 canaux de la branche retraite sont l'accueil physique, le digital (courriel, web et mobile), le courrier et le téléphone.

2.1 L'accueil physique dans le réseau

[9] Le réseau de l'Assurance Retraite est composé de 534 sites d'accueils répartis entre 9 sièges, 223 agences, et 302 points accueil retraite⁵⁹ (PAR).

[10] L'évolution des usages et le développement du numérique, combinés à des marges de manœuvre financière contraintes, ont amené la branche à revoir les modalités du canal d'accueil.

[11] L'accueil physique a ainsi connu une restructuration de fond avec des fermetures de site et la mise en place de l'accueil sur rendez-vous.

2.1.1 Organisation

[12] En application des objectifs fixés dans la convention COG 2013 -2017, l'accueil spontané en agence a été réduit, voire supprimé, au profit l'accueil sur rendez-vous pour les entretiens de préparation « entretiens information retraite (EIR) » et de finalisation « départ à la retraite ». Le ciblage des rendez-vous a progressivement été restreint aux dossiers complexes ou aux situations de fragilité.

⁵⁹ Permanences mises en place dans des lieux d'accueil qui ne sont pas du réseau CARSAT/CNAV

Les parcours « attentionnés »

Des parcours « attentionnés » sur RDV sont également prévus pour répondre à des situations de fragilités repérées en agence ou au téléphone. Les fragilités à identifier correspondent à trois situations : fragilité administrative, situation de rupture (sortie d'hôpital, perte d'autonomie ...), ou difficultés de mobilité. Elles ne comprennent pas explicitement les fragilités 'numériques', même si celles-ci peuvent être liées à d'autres types de fragilité (autonomie, difficultés administratives ...). Le parcours « attentionné » prévoit la priorisation de l'accueil sur RDV et le déclenchement d'une action spécifique du Service social / action sociale.

[13] Le flux spontané - par opposition au flux programmé sur rendez-vous - est accueilli en Espace Libre-Service (ELS). L'ELS s'organise en deux niveaux de réception :

- La zone d'autonomie qui permet d'amener l'assuré à effectuer seul des démarches simples en utilisant les outils mis à sa disposition dans cette zone ;
- L'accès à la zone de « renseignement minute » est proposé par le facilitateur numérique quand cela est justifié : situation d'urgence, de fragilité ou de complexité de sa demande. L'assuré est reçu en face-à-face, par un chargé de renseignement, sur un temps court et sur un sujet légitime.

[14] Selon les données des CARSAT, le temps moyen d'une visite spontanée est de 9 minutes contre 33 minutes pour un RV.

Graphique 1 : Scénario d'accueil en zone d'autonomie

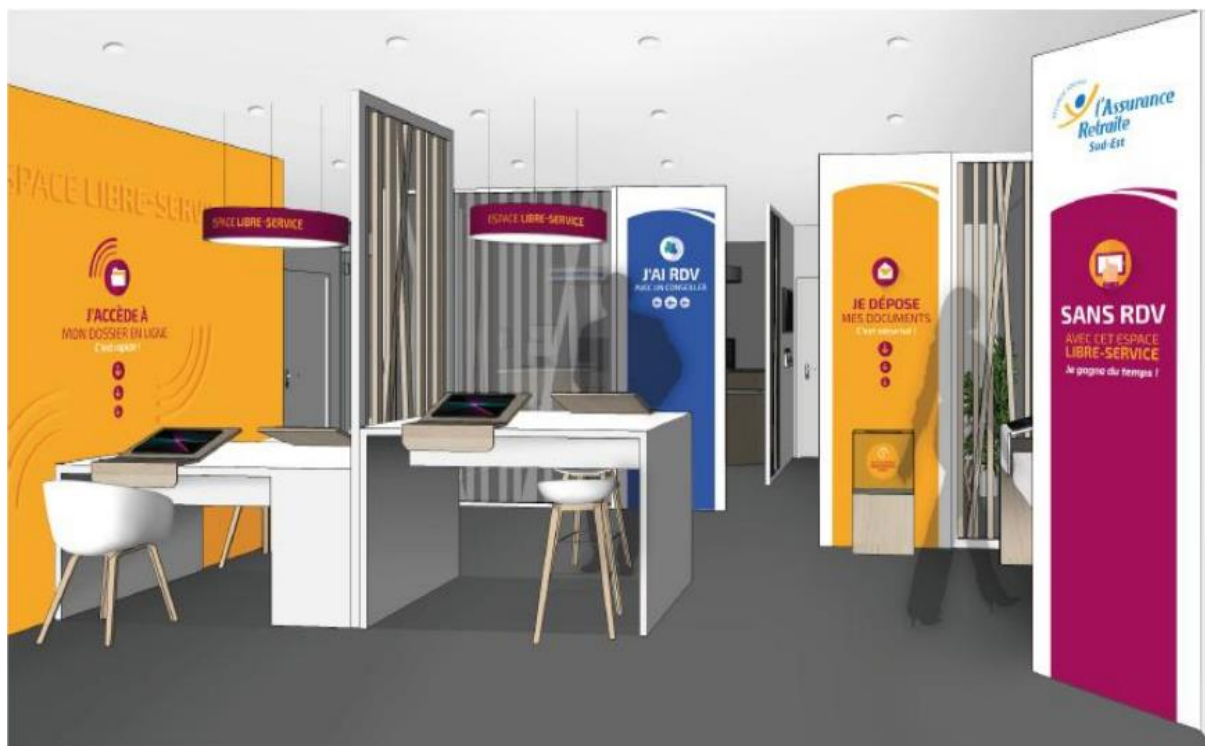


Source : CNAV

[15] La caisse décide localement du niveau d'équipement de ses espaces libre-service. Ils peuvent comprendre au mieux :

- Une tablette tactile ;
- Une imprimante ;
- Une boîte de dépôt ;
- Un écran ;
- Des boxs pour les rendez-vous minute.

Graphique 2 : Vue d'artiste d'un espace libre-service



Source : CNAV

2.1.2 Accessibilité de l'accueil physique

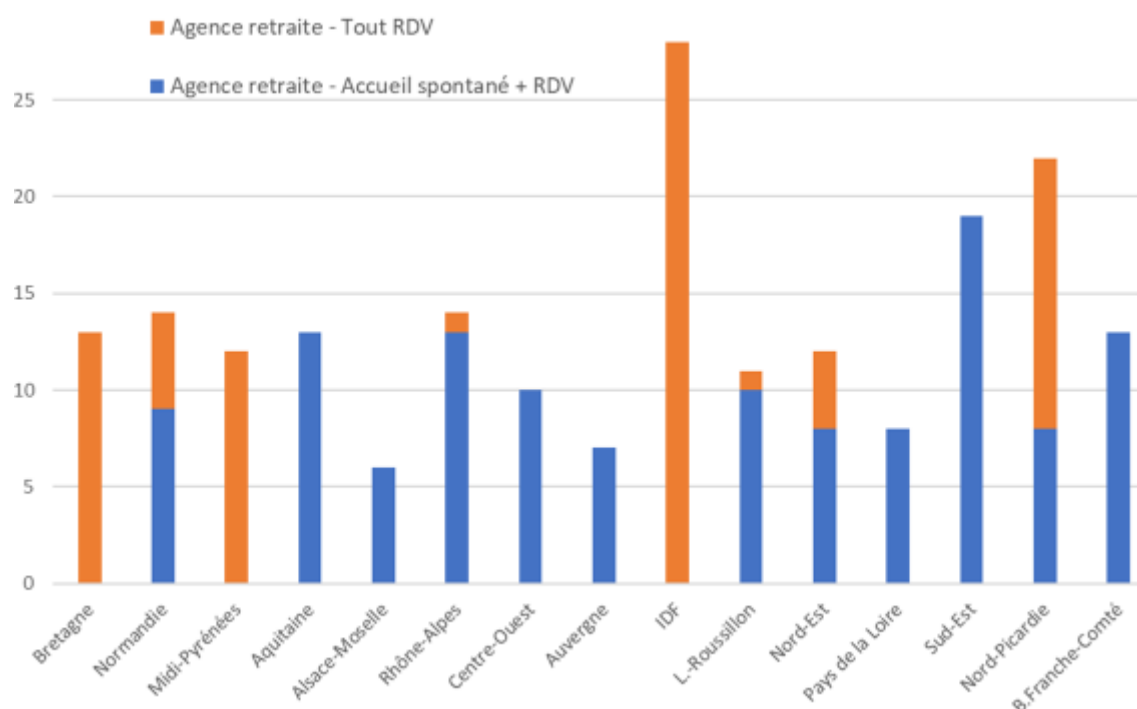
2.1.2.1 Les politiques d'accueil en spontané et sur rendez-vous

[16] Selon les résultats d'une enquête réalisée auprès des CARSAT, publiés en juin 2019, 461 sites déclarent accueillir du public : 264 PAR, 202 agences et 5 sièges. La différence avec le total de 534 sites, précédemment évoqué, s'explique notamment par des absences de réponse à l'enquête (les données de la CARSAT Centre Val de Loire par exemple ne sont pas disponibles).

[17] La branche retraite a mis en place une politique d'accueil sur rendez-vous, déployée en parallèle d'une fermeture importante des accueils spontanés. Ainsi, 72 % du réseau ne pratique plus que l'accueil sur rendez-vous. L'accueil spontané n'est possible que dans certaines agences en complément des rendez-vous, soit environ 120 agences au plan national (environ la moitié du parc d'agences).

[18] Les politiques d'accueil sont déterminées localement par les CARSAT et diffèrent d'une caisse à l'autre, comme l'illustre le graphique ci-dessous :

Tableau 2 : Pratique de l'accueil spontané dans les CARSAT



Source : Enquête interne CNAF Juin 2019 – CARSAT Centre Val de Loire non communiqué

[19] Certaines régions ont fait le choix de supprimer l'offre d'accueil spontané : c'est le cas de la CNAV en Ile-de-France et des CARSAT de Centre Val de Loire, de Bretagne et de Midi-Pyrénées (à l'exception d'un site au siège). A l'inverse, les autres CARSAT ont fait le choix de maintenir une politique d'accueil spontané dans l'ensemble de leurs agences.

[20] Traduction de la fermeture du réseau de l'assurance vieillesse à l'accueil spontané, seuls 127 des 534 sites d'accueil sont équipés d'un Espace Libre-Service. Ce chiffre est cohérent avec les 120 agences pratiquant encore l'accueil spontané.

[21] De nombreux départements ne disposent pas d'espace libre-service - outre ceux des régions qui ne pratiquent plus que l'accueil sur rendez-vous. C'est le cas par exemple de la Vendée, de la Mayenne et du Maine-et-Loire pour la CARSAT Pays de la Loire.

[22] La mise en place de l'accueil sur rendez-vous s'est accompagnée d'une réduction des modalités d'accompagnement des usagers se présentant en accueil spontané. La branche vieillesse assume un positionnement minimaliste, au prix d'une contradiction avec son objectif affiché d'accessibilité (cf. COG) lorsque l'on considère les points suivants :

- Le facilitateur numérique dans les espace libre-service doit être non visible pour l'assuré, « positionné en retrait de la zone d'autonomie, mais en veille permanente » ;
- La démarche vis-à-vis de l'assuré est passive, ce dernier devant justifier d'un motif légitime pour pouvoir être assisté. S'il y parvient, le facilitateur doit se garder d'effectuer la démarche à la place de l'utilisateur, mais veiller à le laisser trouver lui-même les réponses. De même, s'il est orienté vers le chargé de « renseignement-minute », ce dernier doit « différer les travaux d'instruction et éviter les résolutions en direct » ;

[23] Sauf en Auvergne et Bourgogne-Franche-Comté, les régions ont recours à des services civiques pour les espace libre-service. Le recrutement des candidats s'avère compliqué dans les régions à forte concurrence, et l'attractivité du dispositif pour les CARSAT est limitée par des modalités de gestion jugées contraignantes (départ du jour au lendemain, limitation du nombre d'agréments/caisse ...).

[24] Les équipements sont essentiellement concentrés dans les agences (201 répondantes) qui continuent de pratiquer l'accueil spontané. Si l'on tient compte du fait que seule la moitié des agences pratiquent l'accueil spontané, les taux d'équipements ci-dessous paraissent satisfaisants : 51 % disposent d'un espace libre-service et 85 % d'une imprimante.

Tableau 3 : Equipement des agences

	Agences (201)
Espace Libre-Service	51 %
Banque d'accueil	52 %
Ecran / Tablette tactile	53 %
Imprimante	85 %
Présence d'un PC	24 %

Source : Enquête CNAV 2019

2.1.2.2 Accessibilité territoriale

[25] Les sites de l'Assurance Retraite comprennent les sièges, les agences, et les points accueil retraite (PAR). L'évolution de l'implantation territoriale n'ayant pas été communiquée par la CNAV, la mission a repris les données figurant dans le rapport IGAS d'évaluation de la COG 2013-2017⁶⁰. Le réseau d'accueil a été réduit de moitié depuis 2013 passant de 1 040 à 534 sites. Les fermetures ont majoritairement concerné le réseau de maillage territorial des PAR (de 746 à 302), et dans une moindre mesure celui des agences (294 agences en 2013 contre 223 agences et 9 sièges en 2018).

⁶⁰ IGAS 2017-010R, point [533]

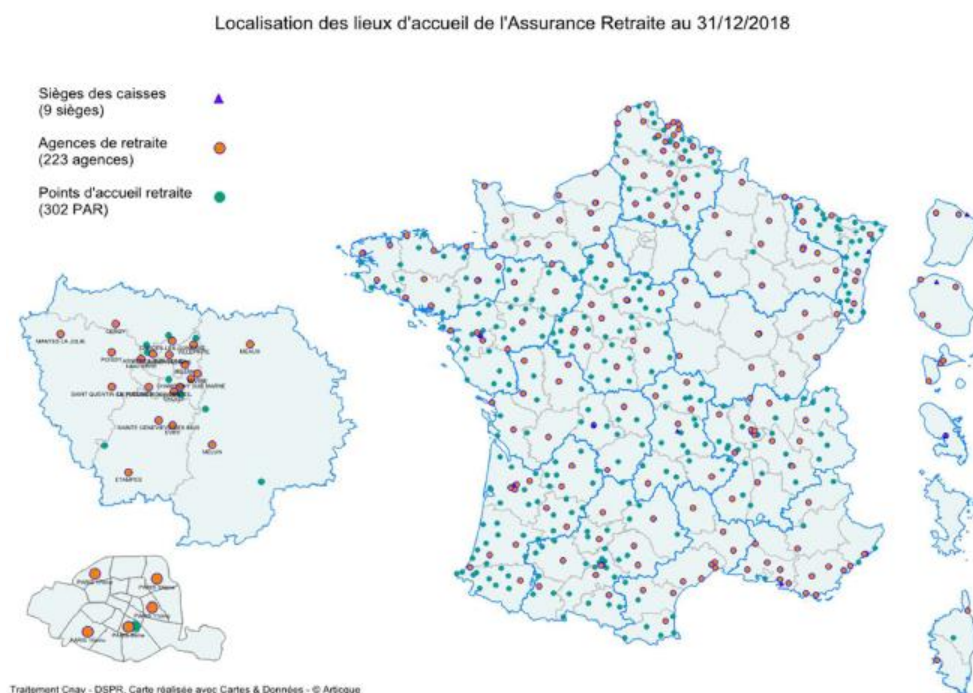
Tableau 4 : Répartition des sites d'accueil CARSAT/CNAV à fin 2018

Caisses	Siège	Agence	Par	Total	Dont site avec ELS
Aquitaine	1	12	41	54	11
Auvergne	1	6	19	26	3
Bourgogne-Franche-Comté		12		12	7
Nord-Picardie		25	29	54	13
Centre-Ouest	1	10	14	25	7
Rhône-Alpes		14	27	41	14
Sud-Est	1	18	7	26	18
Languedoc-Roussillon		11	7	18	3
Nord-Est		13	1	14	7
Pays de la Loire	1	9	30	40	3
Centre-Val de Loire		13	38	51	4
Île-de-France		25	12	37	3
Bretagne		13	17	30	6
Normandie		14	2	16	11
Alsace-Moselle	1	7	29	37	2
Midi-Pyrénées		11	29	40	11
France métropolitaine	6	213	302	521	123
Guadeloupe		3		3	
Martinique	1	1		2	1
Guyane	1	2		3	
La Réunion	1	4		5	3
France entière (hors Mayotte)	9	223	302	534	127

Source : CNAV

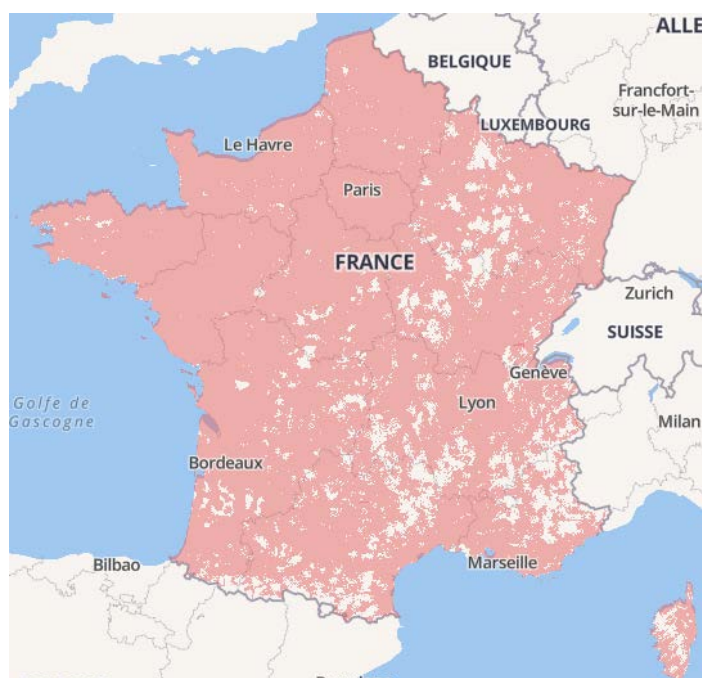
[26] La répartition territoriale est globalement homogène, à l'exception notable des deux régions du Nord Est et de la Bourgogne qui, comme pour la branche famille, souffrent d'un double déficit de couverture réseau haut débit et de présence d'accueils physiques, comme l'illustrent les cartes ci-dessous. Dans ces régions les difficultés d'accès à l'offre numérique se cumulent à la raréfaction de l'accueil physique.

Carte 1 : Localisation des lieux d'accueil de l'Assurance Retraite (31/12/2018)



Source : Cnav

Carte 2 : Carte de la couverture 4G



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

[27] La CNAV a évalué que 92 % de la population des 55-64 ans est à moins de 30 minutes d'un siège ou d'une PAR, et 55 000 personnes de la catégorie d'âge (1 %) sont à plus d'une heure. Toutefois cette statistique ne prend pas en compte le fait que de nombreux points ne pratiquent pas l'accueil spontané, et que l'éloignement à un réseau spontanément accessible (28 % des sites seulement) doit être majoré.

[28] L'accessibilité du réseau physique reste toutefois difficile à évaluer car la mesure utilisée se limite fréquemment au temps de trajet théorique d'accès en voiture, comme indiqué ci-dessus. S'il est parlant et aisé à calculer, 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 accueils. En milieu urbain dense, 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 souvent relégués en périphéries dans des lieux peu desservis.

2.1.2.3 Accessibilité horaire

[29] Lorsqu'il est possible, l'accueil est assuré sur des plages horaires fixées localement. Sur les deux régions échantillonnées par la mission, les créneaux proposés varient de 3 à 5 jours par semaine sur des durées plus ou moins satisfaisantes, de 10h30 hebdomadaire au Mans à 42h30 à Nantes.

CARSAT Auvergne (4 sites d'accueil libre-service)

- Clermont-Ferrand (63) : lundi, mercredi, jeudi et vendredi : de 8 h à 12 h et de 14 h à 16 h 30 (16 h le vendredi).
- Aurillac (15) : lundi, mercredi, jeudi et vendredi : de 8 h à 12 h et de 14 h à 16 h 30 (16 h le vendredi).
- Le Puy-en-Velay (43) : lundi, mercredi, jeudi et vendredi : de 8 h à 12 h et de 14 h à 16 h 30 (16 h le vendredi).
- Riom (63) : du lundi au vendredi de 8 h 30 à 12 h 30 et de 13 h 30 à 16 h 30

CARSAT Pays de la Loire (5 sites d'accueil libre-service)

- Nantes (44) : 8h30 à 17h du lundi au vendredi
- Nantes Sud Loire (44) : 9h à 12h30 le lundi, mardi et jeudi
- Nantes Nord Loire (44) : 9h à 12h30 le lundi, mardi et jeudi
- Le Mans (72) : 9h à 12h30 le lundi, mardi et jeudi
- Saint-Nazaire (44) : 9h à 12h30 le lundi, mardi et jeudi

2.2 L'accueil dans le réseau des partenaires

[30] On dénombrait 691 MSAP partenaires à fin 2016 - le nombre n'est plus suivi. Le développement des partenariats est disparate sur le plan territorial d'après la dernière enquête nationale conduite par la CNAV en 2018. Si l'on constate un nombre de partenaires important en Normandie avec 110 MSAP, des régions plus étendues comme l'Aquitaine et la Bretagne n'en comptent que 40. Les MSAP constituent un mode très marginal de contact (4 % environ actifs et retraités confondus).

[31] D'une manière générale, les caisses (CPAM) et la CNAM ne suivent pas l'activité des partenaires et ne peuvent rendre compte des conditions d'accueil et des services rendus. Elles ne sont de toute façon pas ou peu suivies par ces organismes eux-mêmes ou leur représentation nationale : ni le CGET/Banque des territoires pour les MSAP, ni l'UNCCAS pour les CCAS n'ont pu objectiver les

conditions d'accueil des assurés sociaux au sein des organismes partenaires. Seule l'Union des PIMMS produit un rapport annuel d'activité détaillé, pour un réseau dont la taille plus réduite facilite la mise en œuvre de tels outils.

[32] Dans le cadre du déploiement de l'offre renouvelée de Maison France Service, des engagements ont été pris par l'Etat et la Banque des territoires pour moderniser l'outil actuel de reporting des MSAP, jugé trop lourd d'utilisation. La COG 2018-2022 prévoit notamment l'engagement de l'Etat d'organiser le reporting de l'ensemble des MSAP au niveau national et local, dont les livraisons de synthèses annuelles étaient prévues dès 2018 (engagement 2 de la fiche 7).

[33] Ce défaut de suivi est préoccupant car la branche maladie – à l'instar des autres opérateurs - a fait de ces partenariats un élément essentiel en matière d'inclusion numérique, mais que le premier bilan autour des Maisons de service au public (MSAP) a mis en évidence d'importantes marges de progression⁶¹.

Extrait du rapport du 20 mars 2019 de la Cour des comptes

Rapport « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

« Les MSAP, un modèle de service public de proximité à consolider et à financer

Avec la rétractation des réseaux et la fermeture des guichets accompagnant la dématérialisation, les MSAP offrent un accompagnement permettant aux usagers d'accéder à distance aux services de six opérateurs nationaux (dont Pôle emploi, les services sociaux et plus rarement GRDF). Leur nombre, environ 1 300, semble proche de ce qui serait nécessaire. Cependant, le premier bilan du fonctionnement de ces structures laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété.

Elles doivent, par ailleurs, se donner les moyens de constituer un véritable réseau dont la taille doit résulter d'une approche locale partant des besoins identifiés dans les SDAASP et non d'objectifs quantitatifs nationaux. En particulier, le développement récent des MSAP de La Poste, en fonction d'objectifs quantitatifs fixés globalement par l'État, n'a permis ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni de leur insertion dans de véritables réseaux départementaux.

Les MSAP doivent également relever le défi de la professionnalisation de leur modèle. Elle passe par la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public.

Enfin, leur financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine. Ces difficultés et l'insatisfaction des sept partenaires du fonds rendent indispensable la définition de nouvelles modalités de financement : elles devront concerner toutes les administrations et entreprises publiques utilisatrices, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle. »

2.3 Téléphone / Courriel / Courrier

[34] Le service d'accueil téléphonique de la CNAV est joignable sur le numéro unique 3960, au coût est de 0,06€ en plus du prix d'un appel.

[35] Une hotline dédiée permet de joindre l'assistance technique pour la création ou la connexion aux espaces personnels du site lassuranceretraite.fr.

[36] Les services téléphoniques sont ouverts du lundi au vendredi de 8h à 17h.

⁶¹ Rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 intitulé « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

[37] L'organisation de la prise en charge des flux courriels est différente d'une caisse à l'autre. Environ 11 caisses centralisent le traitement sur un secteur dédié. Dans 13 caisses, l'activité est confiée aux agents en plateforme téléphonique.

[38] En moyenne, un technicien en plateforme a en charge quatre autres activités en plus du téléphone notamment la réponse courriel (exemple d'autre activités : enregistrement de dossier, accueil physique, appel sortant...).

Déploiement de la mobilité

La CNAV multiplie des initiatives pour projeter son offre de rendez-vous vers l'assuré. Dans la présentation des résultats de son enquête (juin 2016), la caisse les résume comme suit :

Au plus proche de l'assuré : chez lui, dans sa commune, par le web ...

- 8 régions réalisent des visites à domicile, entre 3 et 303 par an, voire > 26.200 en action sociale en Rhône-Alpes
- Aquitaine et Nord-Picardie disposent chacune d'un bus itinérant pour des RDV ou pour des informations sur les SEL (en projet dans le Nord-Est)
- Nord-Picardie intervient également dans 63 mairies, comme Centre-Ouest (13) et le Sud-Est (2)
- 5 régions pratiquent le web-entretiens (visio accueil sur RDV)
 - dans des proportions expérimentales (à venir en Bretagne, 3/an en P.de Loire) ou limitées (41/an en Auvergne),
 - plus régulières (132/an en Ctre-Ouest et 242/an en IDF)
 - ou habituelles (2729/an en Normandie)
- Le RDV téléphonique est pratiqué dans 6 régions également entre 100 et 500 RDV/an (Normandie, S.Est, Auvergne, BFC, Ctre-Ouest), voire 1400 en Bretagne.



(Signature)

2.4 Le canal numérique

[39] L'offre de l'assurance retraite comporte 20 services en ligne accessibles via le site lasseranceretraite.fr. La branche n'a pas développé d'application mobile.

[40] La demande de retraite en ligne, implémentée en 2017 sur le périmètre du régime général, couvre depuis 2018 l'ensemble des régimes de retraite.

Tableau 5 : Offre de service du canal numérique

Service
Suivi de dossier
Consultation 3 derniers paiements
Calcul de date de départ en retraite (classique et RACL)
Montant déclaré (DF)
Relevé de carrière
RIS*
EIG*
Attestation de paiement
Email (Eptica)*
EVA*
Rachat de trimestre (VPLR)
Demande de retraite
Nouveau M@rel** (du 01.01 au 16.12)
Mes démarches pas à pas (affichage checklist CNAV)
MDA enfants
Simulateur prestations veuvage (sortie en déc. 2017)
Modification des coordonnées bancaires
Prise de RDV
Régularisation de carrière
Certifier mon parcours professionnel (sortie nov. 2018)

Source : CNAV

2.5 Moyens financiers et humains mis en œuvre

[41] La CNAV a consenti d'importantes économies sur les fonctions d'accueil dont le coût annuel a baissé de 13 M€ en quatre ans en raison du rendu d'effectifs programmé dans la COG.

Tableau 6 : Coûts annuels des activités d'accueil (ME)

	2014	2015	2016	2017	2018	Evol 2014/2018
Total "Activité téléphonique"	40 833 161	38 713 389	32 821 463	33 814 347	34 474 196	-16 %
Total "Accueil physique"	43 222 863	34 570 446	31 441 735	30 488 121	26 111 110	-40 %
Total "dématérialiser & archiver"	6 612 492	9 211 157	12 123 417	15 589 774	17 167 666	160 %
TOTAL	90 668 516	82 494 991	76 386 615	79 892 241	77 752 972	-14 %

Source : CNAV

[42] L'évolution des ETP dédiés à l'accueil a diminué de 14 % entre 2014 et 2018, une baisse modeste en comparaison du redimensionnement du réseau d'accueil physique mais qui s'explique en partie par la réaffectation d'ETP à la gestion des processus dématérialisés.

[43] 387 agents sont encore dédiés à l'accueil physique mais on ignore s'ils comprennent les conseillers en charge des EIR, ou seulement les personnes présentes sur les sites pratiquant l'accueil spontané.

Tableau 7 : Nombre d'ETPMA sur les activités d'accueil

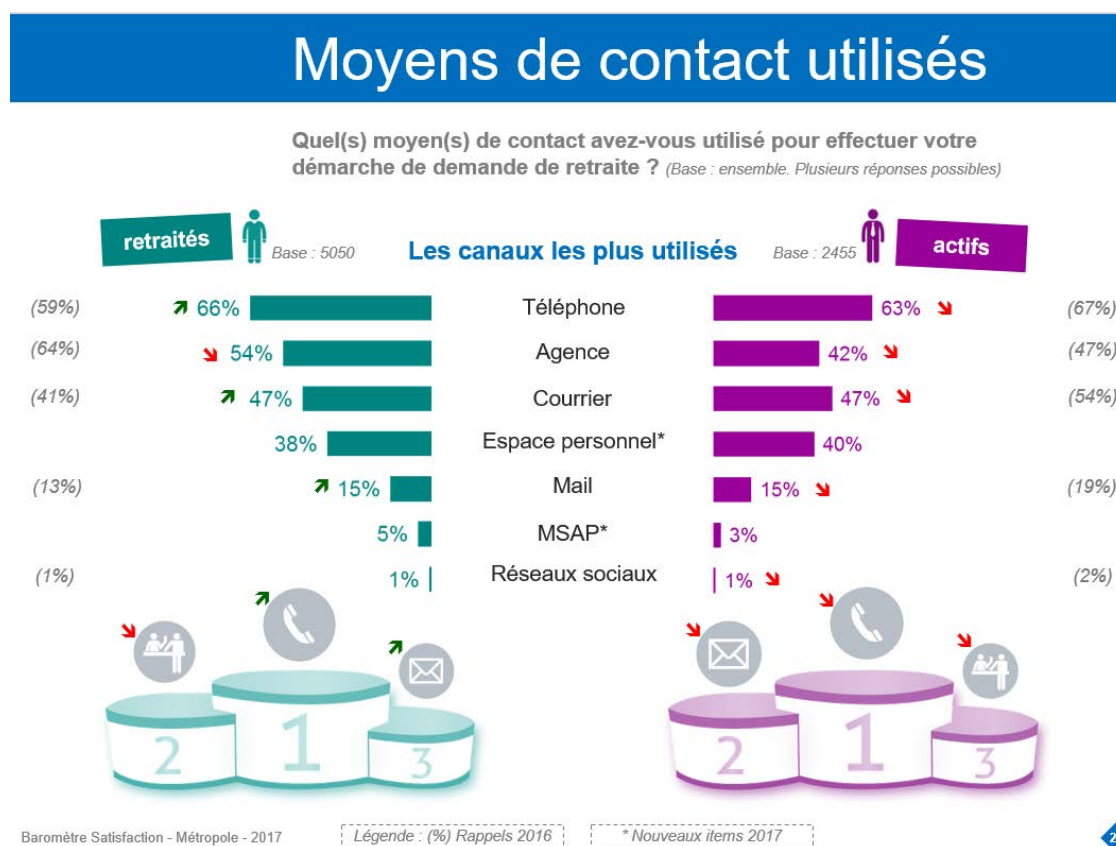
	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Total "Activité téléphonique"	733	708	602	595	601	-132
Total "Accueil physique"	653	513	473	460	387	-265
Total "dématérialiser & archiver"	109	156	210	261	293	184
TOTAL	1 495	1 376	1 285	1 316	1 282	-213

Source : CNAV

3 Fréquentation des différents canaux

[44] D'après les données du baromètre satisfaction 2017, le téléphone est le canal principal d'entrée en relation avec l'Assurance retraite, devant les visites en agence qui constituaient auparavant le canal de référence. En 2018, 59 % des personnes interrogées ont utilisé le téléphone, contre seulement 15 % pour le mail. Les assurés utilisent en moyenne 2,1 points de contacts distincts lors de leur démarche.

Graphique 3 : Moyens de contacts déclarés par les usagers



Source : CNAV Baromètre de satisfaction 2017

3.1 Canaux traditionnels

[45] L'utilisation des canaux traditionnels a diminué depuis 2014 sur l'ensemble des canaux « physiques ». La baisse de 41 % est largement attribuable à l'assèchement des contacts par l'accueil physique successive à la réorganisation de l'accueil sur les sites.

Tableau 8 : Répartition des contacts par canal

		2014	2015	2016	2017	2018
Téléphone	Appels reçus	7 183 341	6 575 141	5 726 021	5 031 932	5 096 169
	% appels traités	80 %	85 %	86 %	84 %	81 %
Accueil	Visites spontanées	1 247 554	901 465	620 249	396 195	248 952
	RDV (y compris ELS mise en place 07/2017)	677 284	608 370	628 539	593 897	396 347
	RDV hors EIR	592 966	534 828	556 820	535 938	354 393
	EIR	84 895	73 542	71 719	57 959	41 954
Courrier	Entrants	3 949 540	3 387 504	3 050 846	2 666 219	1 993 315
	Sortants	32 036 961	29 232 544	29 538 977	29 255 174	25 526 644
TOTAL		13 057 719	11 472 480	10 025 655	8 688 243	7 734 783

Source : CNAV

[46] Le nombre de contacts par les canaux traditionnels a baissé de 41 % depuis 2014.

[47] Les visites spontanées ont chuté de 80 % (91 % en métropole) consécutivement à la mise en place de la politique de réduction de l'offre. Des disparités territoriales importantes sont constatées : -35 % à la CARSAT de Bordeaux contre -98 % en Ile-de-France.

[48] La comptabilisation des visites sur rendez-vous est biaisée par l'intégration des visites en espace libre-service, alors que ce dernier est prévu pour l'accueil des flux spontanées. Leur nombre (ELS comprises) a nettement baissé en 2018 après avoir perdu 14 % entre 2014 et 2017.

[49] On dénombrait encore 2,9 millions de visites en 2014, alors que seulement 640 000 assurés ont été vus en 2018. La lente montée de l'usage des télé services (cf. infra) montre que le canal numérique n'a pu absorber la demande correspondant à l'usage des canaux traditionnels – dont 2,9 millions de visites en 2014.

[50] Depuis 2014, pic de l'activité, les appels téléphoniques reçus ont décru à 5 millions d'appels (-29 %) en 2018. L'activité téléphonique comporte une part conjoncturelle importante due à l'actualité des réformes des retraites.

[51] Le nombre de contacts par courriel augmente régulièrement depuis plusieurs années (les données 2018 et 2019 n'étaient pas disponibles).

Tableau 9 : Nombre de courriels annuels

	2015	2016	2017
Entrants	286 076	536 456	876 981
Sortants	228 431	473 585	731 410

Source : CNAV

[52] L'objectif COG de maîtrise du nombre de courriel a commencé à être mis en œuvre et s'appuie sur les outils d'intelligence artificielle avec le chabot Aria (assurance retraite intelligence artificielle) qui propose sept thèmes de prise en charge automatisée (consultation, attestation, changement de coordonnées).

[53] Au-delà de sa facilité d'utilisation, le canal mail est un moyen de réassurance important qui permet d'obtenir une réponse écrite. 74 % des courriels sont d'ailleurs émis par des personnes qui ne sont pas encore prestataires, et le premier motif de demande (40 %) concerne l'information sur un dossier en cours.

3.2 Canal numérique

3.2.1 L'espace personnel

[54] Les canaux digitaux montent progressivement en charge à un rythme moins dynamique que les autres opérateurs. On dénombre 8 517 390 espaces personnels ouverts à fin 2018, en progression de 19 % par rapport à fin 2017.

[55] En 2018, 47 millions de connexion ont été réalisées sur l'espace personnel (+34 % sur 2017). Les consultations sont essentiellement à visée informative : suivi de dossier (30 %, 14,1M), suivi de la consultation des 3 derniers paiements (6,8 M) et du relevé de carrière (4,7M).

[56] Sur l'année 2018, la répartition des périphériques de connexion au site est restée stable. L'ordinateur reste le matériel d'utilisation préféré des internautes (71 %), puis le smartphone (17 %) et la tablette (8 %). Les 4 % restants ne sont pas reconnus par l'outil de suivi statistique.

3.2.2 Les télé services

[57] Le suivi de dossier et des derniers paiements sont les services les plus consultés.

Tableau 10 : Utilisation des télé services

Service	Total 2018	Total 2017	Evolution
Suivi de dossier	14 118 535	10 736 506	+ 32%
Consultation 3 derniers paiements	6 797 365	4 980 196	+ 36%
Calcul de date de départ en retraite (classique et RACL)	1 362 357	-	-
Montant déclaré (DF)	3 681 461	2 783 582	+ 32%
Relevé de carrière	4 741 205	4 293 448	+ 10%
RIS*	1 500 610	1 185 957	+ 27%
EIG*	1 515 963	1 062 994	+ 43%
Attestation de paiement	1 107 054	814 419	+ 36%
Email (Eptica)*	880 996	705 573	+ 25%
EVA*	836 666	673 698	+ 24%
Rachat de trimestre (VPLR)	204 402	140 325	+ 46%
Demande de retraite	166 564	85 457	+ 95%
Nouveau M@rel** (du 01.01 au 16.12)	166 243	-	-
Mes démarches pas à pas (affichage checklist CNAV)	84 144	30 680	+ 174%
MDA enfants	71 206	61 815	+ 15%
Simulateur prestations veuvage (sortie en déc. 2017)	54 535	1 227	-
Modification des coordonnées bancaires	33 486	18 187	+ 84%
Prise de RDV	47 991	32 115	+ 49%
Régularisation de carrière	45 796	35 775	+ 28%
Certifier mon parcours professionnel (sortie nov. 2018)	2 790	-	-

Source : CNAV

[58] La CNAV n'a pas communiqué les statistiques de dématérialisation de la demande de retraite en ligne. Seuls les résultats du baromètre 2018 montrent que, sur une base déclarative, 37 % des retraités et 41 % des actifs ont eu recours au service. Sur la base de ces données, on observe un recours encore modeste au télé service, qui est notamment justifié par sa mise en ligne récente (2017).

[59] Les usagers n'ayant pas utilisé le télé service ont exprimé une préférence pour les canaux traditionnels (50 % des cas). Les difficultés de compréhension ou le besoin d'accompagnement sont moins fréquemment cités, mais sont également plus difficiles à reconnaître.

3.3 Motifs de consultation

[60] Les données relatives aux motifs de consultation n'ont pas fait l'objet d'une analyse spécifique et ont été intégrées, quand elles étaient disponibles, à la description de la fréquentation sur les canaux correspondants.

4 Evaluation de la qualité de service

4.1 Satisfaction

[61] La branche Famille mesure la satisfaction de ses usagers via des baromètres. A l'instar des autres opérateurs, la satisfaction est un levier structurant du pilotage de la performance, régulièrement renouvelé comme indicateur dans la COG.

[62] La CNAV publie annuellement une enquête de satisfaction des usagers, distinguant les retraités déjà bénéficiaires d'une prestation, et les actifs.

Tableau 11 : Taux de satisfaction des personnes interrogées

	Retraités		Actifs	
	Satisfait	Insatisfait	Satisfait	Insatisfait
Agence	94 %	5 %	85 %	14 %
Téléphone	89 %	10 %	77 %	21 %
Courrier	85 %	13 %	59 %	37 %
Mail	79 %	20 %	55 %	42 %

Source : Baromètre de satisfaction 2018

Accueil physique

[63] Ancien canal de référence, l'agence reste le canal affichant la plus forte satisfaction malgré les fréquentations en baisse.

[64] Les scores de satisfaction générale montrent une différence de perception notable entre les retraités – dont les droits sont en place - et les actifs, nettement plus préoccupés : 91 % pour les retraités avec un Net Promoter Score (NPS) Très Bon, et 76 % pour les actifs avec un NPS Préoccupant⁶².

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 :

⁶² Les scores NPS ont été calculés dans le de Baromètre Métropole 2017, année de mise en place de la DRL en ligne.

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

[65] La CNAV a constaté une diminution soutenue de la satisfaction du canal mail et une augmentation de la part de personnes très insatisfaites, en raison de la mauvaise appréciation de la visibilité offerte sur les délais. Elle s'est engagée sur une amélioration des délais de traitements qui se traduit par la mise en place d'un indicateur contractuel visant à proposer une réponse personnalisée sous 48h.

[66] Enfin, la branche vieillesse participe à l'observatoire de la qualité des démarches en ligne⁶³ et deux de ses prestations ont été retenues dans le baromètre.

4.2 Indicateurs objectifs

[67] Si le baromètre est un outil structurant dans l'évaluation de la qualité de service, ses résultats sont difficilement interprétables et dépendent fortement des modalités d'interrogation des enquêtes. Pour pallier ces fragilités le baromètre peut être enrichi d'enquêtes ciblées. Des indicateurs, comme le Net Promoter Score, permettent 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 du baromètre, ancré historiquement.

[68] En plus des baromètres, par construction subjectifs, l'évaluation de la qualité de service gagnerait à s'appuyer sur des indicateurs objectifs mesurant l'efficacité des processus et des services rendus, et pas uniquement leur perception par les usagers. Certains figurent déjà dans la COG :

Tableau 12 : Indicateurs extraits de la COG 2018-2022 de l'axe 'Personnaliser l'offre de service et renforcer l'accès aux droits'

	Indicateurs	Cibles				
		2018	2019	2020	2021	2022
1	Taux de satisfaction globale des retraités	91 %	91 %	92 %	92 %	92 %
2	Taux de satisfaction par mode de contact (indicateur composite)	88 %	88 %	88 %	88 %	88 %
3	Nombre moyen de contacts tous canaux ressentis par retraité (réitération)	5,5	5	4,5	4	3,5
4	Taux de réclamations traitées dans les délais		50 %	60 %	70 %	80 %
5	Taux d'appels téléphoniques entrants aboutis (techniciens + SVI)	85 %	85 %	85 %	85 %	85 %
6	Taux de courriels traités dans les délais	50 %	55 %	60 %	70 %	80 %

⁶³ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

[69] La situation actuelle montre une amélioration sensible des délais de traitement des courriels sur l'année 2019 avec plus de 80 % traités en 72 heures, contre 65 % en début d'année.

Tableau 13 : Délais de traitement des courriels

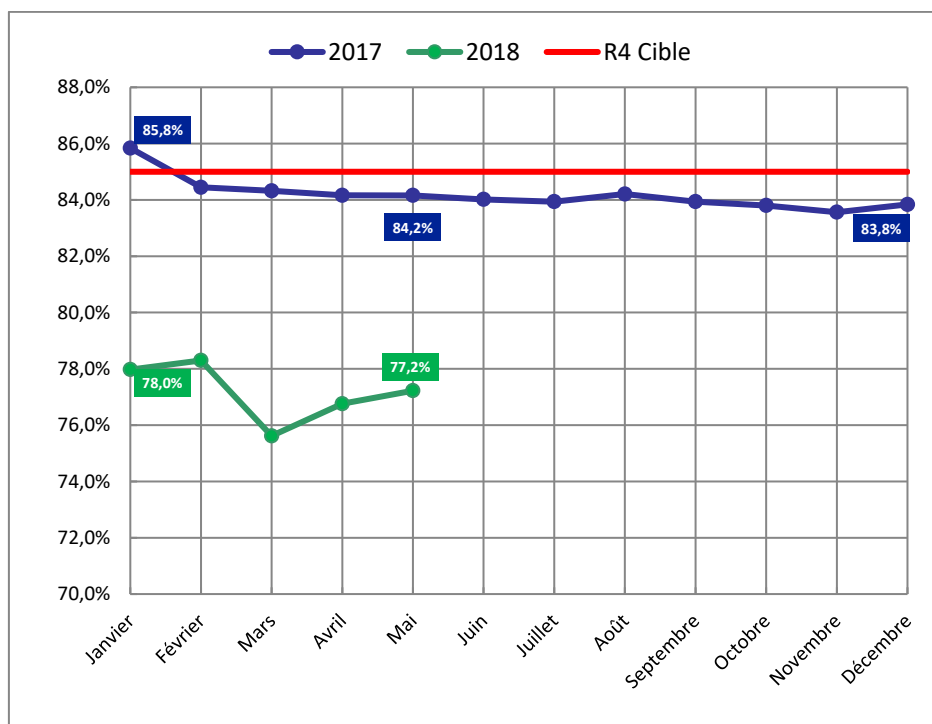
	Nombre reçu	Traité en 72h	Traité en une semaine
Janvier 2019	91 664	65 %	72 %
Juillet 2019	61 598	83 %	86 %

Source : CNAV

[70] La situation présente des disparités géographiques importantes avec de grandes difficultés rencontrées en Martinique et en Guadeloupe (96 % et 98 % de non répondu en 1 semaine). Les taux de réponse en une semaine varient de 83 % à Marseille et Strasbourg à 94 % à Paris et 97 % à Lille et 94 % à Paris.

[71] Sur le téléphone, le taux d'appels traités s'est dégradé à 81 % en 2018 contre 86 % en 2016. Cette situation s'explique partiellement par la sensibilité conjoncturelle de ce canal, de forts afflux ayant été notés en janvier 2018 avec les annonces sur la réforme des retraites (+5 % en cumulé à mai).

Graphique 4 : Taux d'appels téléphoniques traités



Source : CNAV

[72] L'accessibilité du 39 60 est le critère le moins bien noté, mais sans impact réel sur la satisfaction, ce critère étant perçu comme secondaire vis-à-vis de la qualité de service global.

[73] Cependant, ces indicateurs de prise en charge ne suffisent pas à rendre compte de la qualité de service, et risquent d'engager l'opérateur dans une logique priorisant le respect du délai au détriment de la complétude du traitement. Le déploiement, en cours ou prévu, d'outils de Gestion de la Relation Client devrait permettre d'ajouter des indicateurs de suivi plus approfondis, comme le délai de traitement des procédures et le taux d'abandon en ligne, que la mission a sollicités auprès de la CNAV.

[74] Les réponses communiquées montrent qu'environ 1/3 des utilisateurs n'ont pas pu faire l'intégralité de la démarche en ligne et ont dû recourir à un conseil. Parmi eux environ 1/3 a finalement renoncé à utiliser le canal numérique, soit environ 11 % des utilisateurs (13 % pour les retraités, 10 % pour les actifs). Les raisons des interruptions sont diverses et diffèrent fortement d'une catégorie d'utilisateur à l'autre de sorte qu'aucun motif n'émerge particulièrement.

Tableau 14 : Complétude de la demande de retraite en ligne

	Retraités	Actifs
Vous avez fait l'intégralité de votre démarche en ligne, sans demander de l'aide ou des conseils	63	64
Vous avez dû demander de l'aide ou des conseils à la CARSAT pour poursuivre	23	26
Vous n'avez pas poursuivi, vous l'avez finalement faite autrement	13	10
NSP	0	1

Source : Baromètre 2018 CNAV

ANNEXE 6 : Le multicanal à la Mutualité Sociale Agricole

Introduction

[1] L'offre multicanal et l'utilisation par les usagers des différents canaux ont été documentées à l'aide des réponses des opérateurs aux deux questionnaires préparés par la mission. Des déplacements sur site ont permis de compléter cette étude documentaire.

[2] Les résultats sont retranscrits dans cinq annexes numérotés 3 à 7 présentant la même grille d'analyse :

- Politiques et stratégies multicanal
- Organisation et accessibilité de l'offre multicanal
- Fréquentation des différents canaux
- Evaluation de la qualité de service

[3] La présente annexe détaille les réponses de la Mutualité Sociale Agricole (MSA).

1 Politiques et stratégies multicanal

[4] Le développement des télé services est une évolution majeure de l'offre de services de la MSA, inscrite dans la COG 2016-2020 et le plan stratégique MSA 2025.

[5] La MSA énonce le principe d'une transformation digitale raisonnée, qui prévoit un accompagnement à l'utilisation des télé services. Ce principe n'est toutefois pas retranscrit dans la COG qui reste un outil de pilotage essentiellement centré sur le développement et l'utilisation des télé procédures.

[6] Tout en reconnaissant les contraintes économiques qu'elle doit intégrer, la MSA revendique un ancrage territorial fort qu'elle souhaite maintenir particulièrement en milieu rural ou fragile. Cet objectif nécessitera d'optimiser la gestion des contacts en développant le recours aux télé services et en mobilisant le front office et l'accompagnement humain sur les cas complexes et les publics en ayant le plus besoin.

[7] Ces orientations sont reprises dans l'Ambition 1 de la COG qui fixe les engagements suivants :

- Développer le canal numérique ;
- Réserver la relation téléphonique et en face à face aux contacts à forte valeur ajoutée. La politique d'accueil privilégiera les rendez-vous ;
- Maintenir une implantation territoriale, y compris en développant les coopérations avec les maisons de services aux publics et d'autres organismes partenaires.

2 Organisation et accessibilité de l'offre multicanal

[8] Organisme de protection sociale singulier, la MSA assure une double fonction. Elle sert les prestations aux assurés sur l'ensemble des risques (famille, santé, vieillesse, et accidents du travail / maladies professionnelles). Elle est également chargée du recouvrement des cotisations sociales auprès des employeurs. Les différents usagers sont accueillis par un Guichet Unique qui traite l'ensemble des demandes.

[9] La MSA distingue cinq canaux de mise en relation : l'accueil physique, le téléphone, le mail, le courrier et le site internet. La MSA s'appuie également sur un réseau de 24 000 délégués élus qui jouent un rôle de relais entre la population agricole et rurale et la MSA, sans toutefois se substituer aux collaborateurs en charge de la gestion des prestations.

2.1 L'accueil physique dans le réseau

2.1.1 Organisation

[10] La MSA dispose d'un réseau en propre constitué d'agences et de points d'accueil. Les agences sont le lieu de rendez-vous et de consultation avec les agents de la MSA : agents d'accueil, conseillers en protection sociale, travailleurs sociaux ... Le terme 'Agence' est labellisé et désigne les sites qui ouvrent au public au moins 3 jours par semaine, répartis en journées ou demi-journées. Les points d'accueil sont ouverts dans des lieux de moindre fréquentation.

[11] En 2018 le réseau des 35 MSA comptait 243 agences et 256 points d'accueil. Après une période de contraction 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.

Tableau 1 : Nombre de sites d'accueil de la MSA

	2015	2016	2017		2018	
Agences MSA	226	230	227	253	211	243
Agences MSA mutualisées	-	-	26		32	
Points d'accueil MSA	322	272	194	253	210	256
Points d'accueil mutualisés	-	-	59		46	
Total	548	502	506		499	

Source : CCMSA

2.1.2 Accessibilité de l'accueil physique

[12] Les modalités d'accueil des clients sont organisées localement en lien entre les directeurs des caisses et le conseil d'administration.

[13] L'ensemble des caisses MSA ont déployé l'accueil sur rendez-vous, tout en maintenant des plages horaires d'accueil spontané pour les situations d'urgence ou de précarité. Les rendez-vous sont effectués par les canaux physiques, téléphonique et visio. En 2018, les rendez-vous n'ont

représenté que 7,8 % des 1,2 millions de visites alors que ce mode d'accueil devait être prioritairement déployé.

[14] Faute de données communiquées au niveau national, la mission n'a pu produire une évaluation moyenne des modalités d'ouverture sur l'ensemble du réseau. Sur la base des données de la MSA Berry Touraine, où la mission s'est déplacée, l'accessibilité de l'accueil spontané des usagers est relativement limitée :

- Un site par département permet d'accueillir du public sans rendez-vous : Tours et Blois sont ouverts deux jours par semaine (mardi et jeudi, de 8h30 à 12h00 et de 13h00 à 17h00) et Châteauroux un jour par semaine (le mardi sur les mêmes horaires).
- Dans ces accueils des rendez-vous sont également proposés, deux jours par semaine. Sept sites supplémentaires sont par ailleurs présents sur les trois départements et ne proposent que des rendez-vous, deux jours par semaine.

[15] Des points numériques sont installés dans les 243 agences de la MSA. Ils proposent un accès en libre-service à un ordinateur, une imprimante et éventuellement à un scanner. 340 postes en libre-service sont installés. Un agent d'accueil MSA propose un accompagnement à l'inscription à l'espace privé, à l'utilisation des services en ligne ainsi qu'à l'application mobile.

[16] Les points d'accueil sont installés sur des lieux de moindre fréquentation et disposent d'une offre de service réduite. Les plages d'ouverture sont moins étendues et certains points ne proposent que de l'accueil sur rendez-vous, notamment dans les moins fréquentés.

2.2 L'accueil dans le réseau des partenaires

[17] La MSA a labellisé sa propre offre de partenariats (points d'accès MSA) qui proposait des lieux d'accueil hébergés chez des partenaires, avec délégation de convention. Depuis 2016, cette offre se réduit progressivement avec la montée en charge des Maisons de service au public (MSAP). Les MSAP constituent désormais l'axe principal de développement de la stratégie partenariale, la MSA ayant même développé sa propre offre intitulée « MSAP by MSA ». La démarche, menée en collaboration avec les trois branches du régime général, intégrerait de 35 à 50 pilotes dans le dispositif national des MSAP.

Tableau 2 : Répartition des partenariats d'accueil de la MSA

Type de structure	2015	2016	2017	2018
Points d'accès	158	117	109	93
MSAP	-	710	793	883

Source : CCMSA

[18] Sur les 883 partenariats MSAP de 2018, 355 ont été conclus avec des MSAP postales.

[19] Le service est rendu à titre gracieux par les partenaires, la MSA ne participant au financement des MSAP qu'au niveau national avec le fonds interopérateurs. Des modalités de support sont également prévues mais elles sont décidées au niveau local et n'ont pas été précisées.

[20] D'une manière générale, les caisses (MSA) et la caisse centrale ne suivent pas l'activité des partenaires et ne peuvent rendre compte des conditions d'accueil et des services rendus. Elles ne

sont de toute façon pas ou peu suivies par ces organismes eux-mêmes ou leur représentation nationale : ni le CGET/Banque des territoires pour les MSAP, ni l'UNCCAS pour les CCAS n'ont pu objectiver les conditions d'accueil des assurés sociaux au sein des organismes partenaires. Seule l'Union des PIMMS produit un rapport annuel d'activité détaillé, pour un réseau dont la taille plus réduite facilite la mise en œuvre de tels outils.

[21] Dans le cadre du déploiement de l'offre renouvelée de Maison France Service, des engagements ont été pris par l'Etat et la Banque des territoires pour moderniser l'outil actuel de reporting des MSAP, jugé trop lourd d'utilisation. Ainsi la COG 2018-2022 de la CNAM prévoit l'engagement de l'Etat d'organiser le reporting de l'ensemble des MSAP au niveau national et local, dont les livraisons de synthèses annuelles étaient prévues dès 2018 (engagement 2 de la fiche 7).

[22] Ce défaut de suivi est préoccupant car la MSA - à l'instar des autres opérateurs - a fait de ces partenariats un élément essentiel en matière d'inclusion numérique, mais que le premier bilan autour des Maisons de service au public (MSAP) a mis en évidence d'importantes marges de progression⁶⁴.

Extrait du rapport du 20 mars 2019 de la Cour des comptes

Rapport « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

« Les MSAP, un modèle de service public de proximité à consolider et à financer »

Avec la rétractation des réseaux et la fermeture des guichets accompagnant la dématérialisation, les MSAP offrent un accompagnement permettant aux usagers d'accéder à distance aux services de six opérateurs nationaux (dont Pôle emploi, les services sociaux et plus rarement GRDF). Leur nombre, environ 1 300, semble proche de ce qui serait nécessaire. Cependant, le premier bilan du fonctionnement de ces structures laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété.

Elles doivent, par ailleurs, se donner les moyens de constituer un véritable réseau dont la taille doit résulter d'une approche locale partant des besoins identifiés dans les SDAASP et non d'objectifs quantitatifs nationaux. En particulier, le développement récent des MSAP de La Poste, en fonction d'objectifs quantitatifs fixés globalement par l'État, n'a permis ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni de leur insertion dans de véritables réseaux départementaux.

Les MSAP doivent également relever le défi de la professionnalisation de leur modèle. Elle passe par la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public.

Enfin, leur financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine. Ces difficultés et l'insatisfaction des sept partenaires du fonds rendent indispensable la définition de nouvelles modalités de financement : elles devront concerner toutes les administrations et entreprises publiques utilisatrices, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle. »

⁶⁴ Rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 intitulé « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

2.3 Téléphone / Courriel / Courrier

[23] La réponse téléphonique et e-mail est intégralement internalisée sur des plateformes (PFS) au sein des caisses. Les modalités d'organisation interne des plateformes sont laissées à l'initiative des caisses locales. Il existe globalement trois modèles :

- La PFS avec des agents entièrement dédiés au front office ;
- La PFS avec des agents front office et une participation des agents de back office ;
- La PFM (plateforme métier) composée d'agents de back office ;

[24] La MSA a également développé quatre plateformes téléphoniques d'assistance pour répondre aux utilisateurs des services en ligne.

[25] Des mutualisations ont été réalisées pour rationaliser le dispositif. Elles ont également permis à la MSA de proposer son service de plateforme téléphonique à d'autres organismes du régime général (ex : MSA Auvergne pour la CAF de la Drôme, MSA Berry-Touraine pour 10 % des flux de la CAF de l'Indre).

[26] Les courriers sont traités localement par chaque caisse. Les courriers entrants sont systématiquement numérisés, indexés et archivés. S'agissant des courriers sortants, les agents utilisent un logiciel de traitement.

2.4 Le canal numérique (web, smartphones, tablettes)

[27] La MSA est entrée plus tardivement dans le processus de dématérialisation de ses procédures et poursuit une politique de développement maîtrisé en procédant systématique à une analyse d'opportunité combinant plusieurs facteurs :

- Engagements pris auprès des pouvoirs publics et évolutions réglementaires
- Volumétrie des demandes et récurrence de la démarche
- Valeur ajoutée pour l'assuré (gain de temps, facilité d'utilisation par rapport au papier...)
- Gains de productivité identifiés pour les agents et maîtrise du risque

[28] Les canaux digitaux permettent l'accès à 72 télé services, mais le processus de dématérialisation n'est pas achevé. Ainsi, trois des neuf prestations de l'échantillon demandés par la mission ne font pas toujours l'objet de procédures dématérialisées : les allocations familiales, la demande de pension de retraite, et les indemnités journalières. La MSA poursuit la dématérialisation de ces démarches, dans le cadre de CAP 2022 et de son plan MSA 2025.

Tableau 3 : Nombre de démarches en ligne par nature

Santé / AT-MP / CMCD	33
Enterprise / exploitant / Cotisation	23
Famille	21
Retraite	16
Transverse	2

Source : CCMSA

2.5 Moyens financiers et humains mis en œuvre

[29] Selon les données communiquées par la CCMSA en 2018, 654 ETP sont dédiés à l'accueil physique et 716 ETP à l'accueil téléphonique.

3 Fréquentation des différents canaux

[30] Les données de fréquentation ne différencient pas les assurés des cotisants (employeurs, exploitants agricoles), rassemblés sous la terminologie de 'clients'. La mission a donc analysé les données de fréquentation tous usagers confondus, sauf lorsque la distinction était possible auquel cas elle n'a retenu que les assurés.

[31] 60 millions de visites et de contacts ont été dénombrés sur les différents canaux de la MSA en 2018. Le développement du canal digital (site et application mobile) s'est accompagné d'un maintien de l'usage des canaux traditionnels, qui représentent environ 10 millions de contacts par an.

3.1 Canaux traditionnels

[32] Le canal téléphone est le premier point de contact avec les MSA et également celui en plus forte réduction (-11 % sur 2 ans) au profit des messages électroniques par l'espace privé qui progressent de 52 %. A l'image du réseau dont l'implantation territoriale a été maintenue depuis 2 ans, les visites à l'accueil sont stables.

Tableau 4 : Nombre de contacts entrants

	2016	2017	2018	Evolution
Mail (messages de l'espace privé)	450 022	509 704	682 317	52 %
Téléphone (appels entrants)	8 858 310	7 904 867	7 899 872	-11 %
Visites	1 187 573	1 237 737	1 189 510	0 %
	10 495 905	9 652 308	9 771 699	-7 %

Source : CCMSA

[33] D'après l'enquête de satisfaction 2017 établie sur une base déclarative, 50 % des clients ont téléphoné aux caisses de la MSA (59 % en 2014), 36 % ont écrit un courrier (45 % en 2014), et 25 % se sont déplacés en agence (29 % en 2014).

[34] Les visites en accueil correspondent essentiellement à des flux spontanés. Bien qu'une politique d'accueil sur rendez-vous ait été mise en place, les rendez-vous ne représentent que 7,8 % des visites⁶⁵.

⁶⁵ Ensemble des visites en incluant le pré-accueil

[35] La MSA a indiqué avoir lancé des campagnes proactives pour aller vers les adhérents, notamment dans les zones blanches (exemple : bus itinérant et partenariat ARS / Caisse Corse).

3.2 Canal numérique

[36] Les données de fréquentation montrent un développement significatif du numérique, premier canal de contact avec la MSA tous clients confondus.

[37] Les visites sur le site ont quasiment triplé en quatre ans à 46,6 millions. L'application mobile « ma MSA & moi », même si elle progresse, reste peu connue. Elle compte pour 10 % des visites digitales en 2018 alors que chez certains opérateurs du régime général elle en réalise presque la moitié.

Tableau 5 : Visites en millions

	2014	2015	2016	2017	2018
Site internet	16,6	23,3	36,5	38,3	46,6
Application mobile	0,61	0,74	1,9	3,79	5,06

Source : CCMSA

3.2.1 L'espace personnel

[38] En novembre 2018 la MSA dénombrait 2 336 128 de comptes existants (sur 6,7 millions de ressortissants). Seuls 6 % des utilisateurs n'ont jamais utilisé leur espace privé sur le site.

3.2.2 Les télé services

[39] Si les télé services aux assurés ont connu un usage croissant, le recours aux procédures 'papiers' demeure majoritaire sur les principales prestations étudiées par la mission, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 6 : Taux de dématérialisation sur les télé services retenus par la mission

	2017	2018
RSA (*)	38 %	48 %
RSA (déclaration trimestrielle (**))	31 %	49 %
Prime d'activité	57 %	27 %
Aide Personnalisée au Logement	12 %	16 %
CMU-C / ACS	-	42 %

Source : CCMSA

(*) mai à décembre car pas de service en ligne avant cette date

(**) sauf décembre 2018

[40] Le recours aux télé services se poursuit sur une tendance haussière. Pour les télé services objets du champ de la mission, l'usage papier reste encore majoritaire, notamment pour le RSA et l'APL.

[41] En intégrant l'ensemble des prestations et des usagers (dont les employeurs qui sont généralement plus consommateurs de canaux digitaux), le taux de dématérialisation est en hausse à 64 % sur les 7 premiers mois de 2019, contre 54 % en 2018.

[42] La dématérialisation des procédures affiche de fortes disparités territoriales qui sont difficiles à interpréter. 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 CMU-C.

Tableau 7 : Taux de dématérialisation (2018) par caisse MSA

	AAH décl.	RSA	RSA décl.	Prime act.	APL	CMUC ACS
MSA Grand Sud	38,4 %	54,7 %	52,9 %	81,8 %	19,7 %	12,7 %
MSA Midi-Pyrénées Nord	13,4 %	51,8 %	41,9 %	74,4 %	11,7 %	31,0 %
MSA Provence-Azur	28,0 %	37,2 %	44,8 %	50,0 %	14,7 %	8,0 %
MSA des Côtes Normandes	19,7 %	46,4 %	41,4 %	71,7 %	13,2 %	13,4 %
MSA des Charentes	19,9 %	34,7 %	40,1 %	62,1 %	14,4 %	9,5 %
MSA de la Corse	24,9 %	30,3 %	36,2 %	40,0 %	9,2 %	18,1 %
MSA de Bourgogne	25,9 %	53,9 %	52,7 %	76,4 %	19,1 %	10,1 %
MSA d'Armorique	27,6 %	48,1 %	46,2 %	78,9 %	16,5 %	11,1 %
MSA Dordogne Lot-et-Garonne	16,9 %	42,1 %	48,1 %	72,2 %	16,6 %	13,9 %
MSA de Franche Comté	27,4 %	42,7 %	40,4 %	74,3 %	21,0 %	9,4 %
MSA Ardèche Drôme Loire	24,6 %	56,7 %	54,6 %	88,0 %	16,6 %	5,8 %
MSA Haute-Normandie	NC	48,1 %	42,6 %	66,8 %	18,5 %	15,4 %
MSA Beauce Cœur de Loire	24,9 %	36,9 %	29,6 %	58,9 %	13,6 %	10,7 %
MSA Midi-Pyrénées Sud	22,7 %	37,4 %	38,3 %	62,3 %	14,3 %	7,3 %
MSA de la Gironde	28,8 %	36,3 %	54,6 %	75,5 %	18,2 %	11,9 %
MSA des Portes de Bretagne	NC	47,2 %	36,1 %	71,0 %	12,1 %	9,2 %
MSA Berry Touraine	17,9 %	43,7 %	41,2 %	68,4 %	15,5 %	8,6 %
MSA du Languedoc	NC	53,3 %	60,1 %	87,8 %	18,6 %	10,5 %
MSA de Maine et Loire	20,1 %	53,9 %	46,2 %	72,5 %	10,0 %	17,1 %
MSA Marne Ardennes Meuse	22,0 %	52,1 %	56,2 %	80,0 %	20,3 %	9,4 %
MSA Sud Champagne	29,9 %	54,1 %	49,8 %	75,1 %	17,6 %	11,2 %
MSA Lorraine	26,5 %	53,4 %	47,2 %	66,1 %	17,4 %	17,5 %
MSA du Nord Pas de Calais	NC	61,3 %	72,7 %	79,6 %	20,7 %	8,2 %
MSA Auvergne	46,1 %	68,0 %	49,0 %	86,5 %	20,1 %	16,8 %
MSA Sud Aquitaine	21,5 %	52,8 %	52,5 %	70,1 %	17,4 %	9,5 %
MSA Alsace	29,0 %	50,9 %	44,9 %	67,0 %	23,7 %	11,8 %
MSA Ain Rhône	26,0 %	44,9 %	48,7 %	59,3 %	11,8 %	7,3 %
MSA Mayenne Orne Sarthe	8,8 %	62,8 %	45,7 %	71,6 %	14,3 %	9,9 %
MSA Alpes du Nord	26,1 %	50,6 %	42,4 %	79,5 %	18,5 %	8,7 %
MSA de l'île de France	33,0 %	53,0 %	52,0 %	74,8 %	22,6 %	9,8 %
MSA Picardie	NC	50,1 %	65,4 %	77,4 %	19,7 %	12,4 %
MSA Alpes-Vaucluse	28,1 %	38,7 %	45,0 %	65,9 %	17,1 %	11,1 %
MSA Loire-Atlantique - Vendée	29,0 %	49,3 %	43,4 %	69,2 %	14,4 %	10,7 %
MSA Poitou	13,4 %	45,2 %	36,5 %	67,2 %	11,9 %	8,3 %
MSA du Limousin	21,3 %	41,8 %	37,1 %	58,5 %	9,0 %	7,2 %

Source : CCMSA

3.3 Motifs de consultation

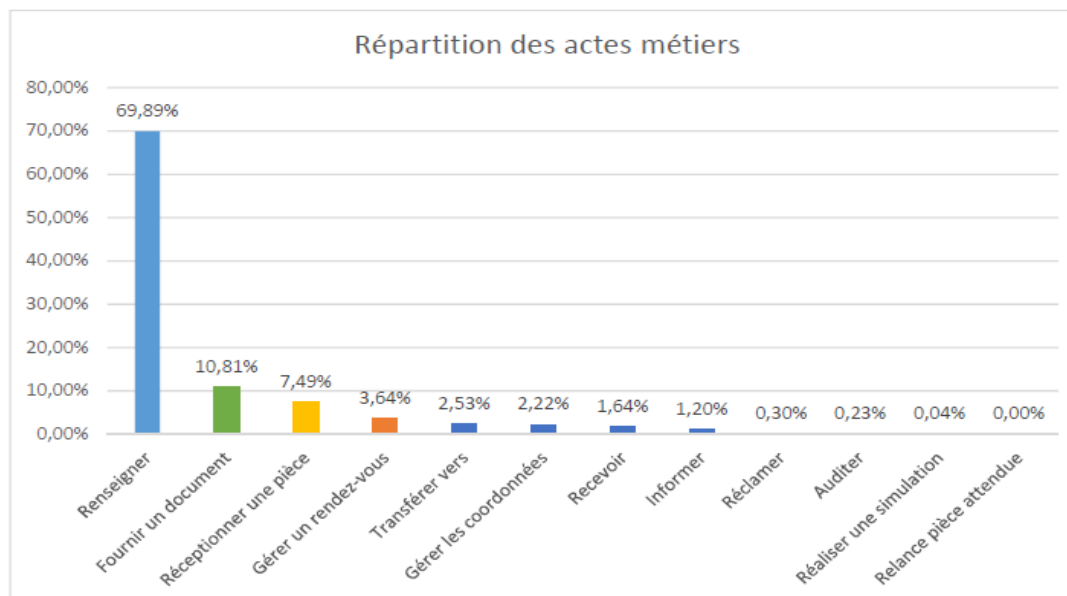
[43] Les motifs de consultation communiqués par la MSA sont extraits de l'enquête nationale de satisfaction conduite en 2017, du baromètre Internet MSA trimestriel et des motifs de contact enregistrés dans l'outil de gestion des contacts clients ARSENE. Les données ne différencient pas les connexions des assurés de celle des employeurs.

[44] Les deux principaux motifs de connexion au site internet sont l'utilisation des services de l'espace privé et la recherche d'information sur ses droits et prestations.



Source : CCMSA. Lecture du graphique : Dans 77 % des cas en 2018, les usagers ont déclaré s'être connectés au site pour utiliser les services de « mon espace privé ». Plusieurs réponses étaient possibles et expliquent que le total soit supérieur à 100 %

[45] Environ 70 % des contacts entrants ont été motivés par une demande d'information (condition d'une démarche, suivi de dossier...). Le téléphone et l'espace client sont les canaux privilégiés de réassurance pour s'informer, demander conseil et suivre le traitement de son dossier. Le courrier et l'accueil physique sont plutôt utilisés pour transmettre et compléter des dossiers.



Lecture du graphique : les actes métiers correspondent à la mission effectuée par l'agent en charge du contact avec l'adhérent. Il permet de définir l'attente de l'adhérent lors de sa prise de contact.

- Renseigner => le client demande des informations (condition démarches, suivi de dossier...)
- Fournir un document => le client souhaite obtenir un document (Cerfa, attestation...)
- Réceptionner une pièce => le client transmet un document (RIB, pièces justificatives...)
- Gérer un rendez-vous => le client demande à obtenir un rdv, l'annule, le déplace...

Source : CCMSA

[46] S'agissant des catégories de prestations, la MSA a identifié six motifs principaux de contact. Trois concernent les cotisants et n'ont pas été étudiés par la mission, qui a évalué les modalités de recours en fonction des prestations assurées comme détaillé dans le tableau ci-dessous. Les contacts relatifs aux prestations santé se répartissent de façon homogène entre les différents canaux. En revanche on constate que le mail est un canal privilégié pour les prestations familiales, tandis que l'accueil physique a une part plus importante sur les retraités.

Tableau 8 : Répartition des motifs de contacts par canal

	Moyenne	Téléphone	Mail	Courrier	Accueil
Santé	32 %	33 %	31 %	33 %	28 %
Famille	25 %	24 %	37 %	21 %	22 %
Retraite	18 %	17 %	11 %	14 %	23 %
Autres (*)	25 %	-			

Source : Enquête de satisfaction 2017

(*) Les autres motifs concernent des prestations destinées aux cotisants

4 Evaluation de la qualité de service

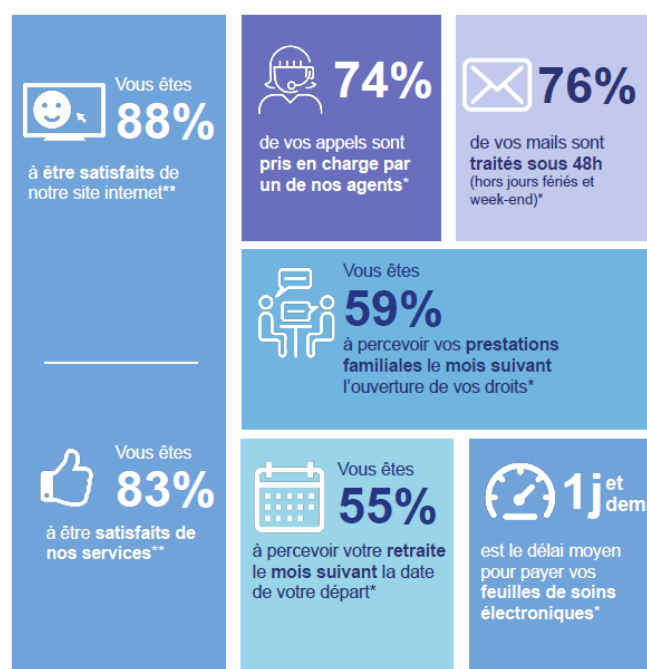
4.1 Satisfaction

[47] La mesure de la satisfaction des usagers est un engagement de la COG 2016-2020. La MSA réalise tous les deux ans une enquête nationale de satisfaction auprès de son réseau de 35 caisses. Les usagers sont sélectionnés de façon aléatoire et quatre profils d'adhérents sont interrogés : exploitants, employeurs de main d'œuvre, salariés agricoles et retraités. En 2017, 17 % des contacts sollicités ont répondu à l'enquête, soit un total de 21 715 répondants (14 140 en ligne et 7 575 via papier). La prochaine enquête nationale de satisfaction sera lancée en octobre 2019 et ses résultats seront connus en février 2020.

[48] L'enquête réalisée en octobre 2017 montre que la satisfaction globale se maintient au niveau de 83 % depuis 2014. L'accueil physique et le site internet recueillent les meilleurs scores de satisfaction (89 % et 88 %), tandis que le mail et le courriel affichent des satisfactions moindres (71 % et 70 %). Le téléphone se positionne de façon intermédiaire avec un taux de satisfaction de 76 %.

[49] Dans le cadre du programme Transparence sur la qualité et l'efficacité des services publics, la MSA s'est engagée depuis décembre 2018 à publier des indicateurs de qualité de service dans son réseau de 35 caisses et sur les sites internet associés. Ces indicateurs portent sur la qualité du service rendu et sur la qualité du service perçu comme indiqué ci-dessous (juin 2019).

Graphique 1 : Indicateurs de qualité de service et de satisfaction



Source : CCMSA

[50] La MSA complète ses données de mesures prévues par l'Etat (Mon Avis de la DINSIC et Vox Usagers de la DITP). Le dispositif "MonAvis" de la DINSIC permet de recueillir l'avis et la satisfaction des clients via un bouton positionné à la fin d'une démarche administrative effectuée en ligne. Une expérimentation est en cours à la MSA du Languedoc. La MSA participe également à l'observation de la qualité des démarches en ligne⁶⁶. Après consultation sur le site, deux démarches assurés ont pu être identifiées.

4.2 Indicateurs objectifs

[51] Si le baromètre est un outil structurant dans l'évaluation de la qualité de service, ses résultats sont difficilement interprétables et dépendent fortement des modalités d'interrogation des enquêtes. Pour pallier ces fragilités le baromètre peut être enrichi d'enquêtes ciblées. Des indicateurs, comme le Net Promoter Score⁶⁷, permettent 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 du baromètre, ancré historiquement.

[52] En plus des baromètres, par construction subjectifs, l'évaluation de la qualité de service gagnerait à s'appuyer sur des indicateurs objectifs mesurant l'efficacité des processus et des services rendus, et pas uniquement leur perception par les usagers. Les délais de traitement ou les taux de décroché figurent déjà dans la COG :

⁶⁶ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

⁶⁷ La CNAV y a recours sur ses télé services

Tableau 9 : Indicateurs 'Relation de service' extraits de la COG 2016-2020

Thématique	N° indicateur	Indicateur	Nature de l'indicateur	Cibles et échéances				
				2016	2017	2018	2019	2020
Relation de service	1 (1.2.4)	Taux de déploiement des parcours clients	Pilotage	X	X			
	2 (1.3.2)	Taux global de satisfaction	Pilotage			X		X
	3 (2.2.2)	Mesure de la réitération des contacts	Résultat			C1	C2	C3
	4 (2.3.1)	Pourcentage d'appels aboutis	Résultat	85 %	85 %	85 %	85 %	85 %
	5 (2.3.3)	Délai de réponse aux mails	Résultat		C1	C2	C3	C4
	6 (3.3.1)	Taux de personnes reçues sur rendez vous	Pilotage		X	X	X	X

[53] Cependant, ces indicateurs de prise en charge ne suffisent pas à rendre compte de la qualité service, et risquent d'engager l'opérateur dans une logique priorisant le respect du délai au détriment de la complétude du traitement. Le déploiement, en cours ou prévu, d'outils de Gestion de la Relation Client devrait permettre d'ajouter des indicateurs de suivi plus approfondis, comme le taux d'itération (qui figure comme objectif de la part variable des directeurs mais n'est pas dans la COG) ou les abandons en ligne, qui pourraient mieux témoigner des modalités d'utilisation des canaux digitaux.

ANNEXE 7 : Le multicanal à Pôle Emploi

Introduction

[1] L'offre multicanal et l'utilisation par les usagers des différents canaux ont été documentées à l'aide des réponses des opérateurs aux deux questionnaires préparés par la mission. Des déplacements sur site ont permis de compléter cette étude documentaire.

[2] Les résultats sont retranscrits dans cinq annexes numérotés 3 à 7 présentant la même grille d'analyse :

- Politiques et stratégies multicanal
 - Organisation et accessibilité de l'offre multicanal
 - Fréquentation des différents canaux
 - Evaluation de la qualité de service
- [3] La présente annexe détaille les réponses de Pôle emploi.

1 Politiques et stratégies multicanal

[4] La convention tripartite Pôle Emploi / Etat / Unedic 2019-2022 prolonge pour les quatre prochaines années la stratégie multicanale déployée lors de la précédente période conventionnelle. Elle prévoit un maintien du maillage territorial sur l'ensemble du territoire. L'accessibilité au réseau sera complétée d'une contribution dans les Maisons de Service au Public / Maisons France Service, et d'une implication dans les plans d'accessibilité en transports en commun à ses agences.

2 Organisation et accessibilité de l'offre multicanal

2.1 L'accueil physique dans le réseau

2.1.1 Organisation

[5] 851 agences et 45 points relais Pôle emploi permettent d'accueillir le public.

[6] Sur chaque site le flux spontané – sans rendez-vous – est orienté vers une zone d'accueil (zone de libre-accès) avec un accueil de premier niveau, équipé de postes informatiques en libre-accès appelés e-bornes, d'imprimantes, de photocopieurs et de scanners autonomes. La zone d'accueil est animée par des conseillers Pôle emploi appuyés par des volontaires du service civique.

[7] Les rendez-vous peuvent être pris par téléphone, par mail ou via pole-emploi.fr. Chaque demandeur d'emploi dispose du contact de son conseiller référent pour solliciter directement un échange.

2.1.2 Accessibilité de l'accueil physique

[8] Les sites Pôle emploi accueillent le public cinq jours par semaine en accueil spontané en matinée, et quatre jours par semaine en rendez-vous l'après-midi. L'accueil spontané est organisé en matinée, l'après-midi étant réservé aux rendez-vous.

[9] A titre d'exemple, les horaires d'ouverture de Pôle emploi en Bretagne sont les suivantes :

- Du lundi au vendredi : 8h30 - 12h30
- Sur RV : Du lundi au mercredi : 12h30 – 16h30, le vendredi : 12h30 – 15h30

[10] L'implantation des agences a été planifié par un schéma assurant un accès à une agence en moins de 30 minutes.

[11] L'accessibilité du réseau physique ne saurait toutefois se résumer à un temps de trajet théorique d'accès en voiture, indicateur qui présume d'une mobilité fondée sur la voiture en réalité loin d'être acquise pour l'ensemble des usagers qui se rendent dans les accueils. En milieu urbain dense, 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 souvent relégués en périphéries dans des lieux peu desservis.

[12] Aucune autre information d'accessibilité n'a été communiquée.

2.2 L'accueil dans le réseau des partenaires

[13] Pôle emploi a signé 1 008 conventions de partenariat avec des MSAP, dont 446 portées par La Poste et 553 par une collectivité.

[14] L'offre de services est définie par un référentiel, annexé à la convention, et prévoit un accompagnement de premier niveau par le partenaire. Pôle emploi participe au financement des MSAP au niveau national avec le fonds interopérateurs. Des formations sont également délivrés sous la forme d'un module de 2 jours centré sur les services numériques complété d'une journée d'immersion en agence.

[15] Pôle emploi est réticent à prévoir une assistance immédiate aux démarches de 2^{ème} niveau par le partenaire et privilégie le renvoi vers son réseau pour une gestion directe de la relation avec l'utilisateur.

[16] Même prévue contractuellement, Pôle emploi ne suit pas l'activité des partenaires et ne peut pas rendre compte des conditions d'accueil et des services rendus. Elles ne sont de toute façon pas ou peu suivies par ces organismes eux-mêmes ou leur représentation nationale : ni le CGET/Banque des territoires pour les MSAP, ni l'UNCCAS pour les CCAS n'ont pu objectiver les conditions d'accueil des assurés sociaux au sein des organismes partenaires. Seule l'Union des PIMMS produit un rapport annuel d'activité détaillé, pour un réseau dont la taille plus réduite facilite la mise en œuvre de tels outils.

[17] Dans le cadre du déploiement de l'offre renouvelée de Maison France Service, des engagements ont été pris par l'Etat et la Banque des territoires pour moderniser l'outil actuel de reporting des MSAP, jugé trop lourd d'utilisation.

[18] Ce défaut de suivi est préoccupant car Pôle emploi – à l’instar des autres opérateurs - a fait de ces partenariats un élément essentiel en matière d’inclusion numérique, mais le premier bilan autour des Maisons de service au public (MSAP) a mis en évidence d’importantes marges de progression⁶⁸.

Extrait du rapport du 20 mars 2019 de la Cour des comptes

Rapport « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

« Les MSAP, un modèle de service public de proximité à consolider et à financer

Avec la rétractation des réseaux et la fermeture des guichets accompagnant la dématérialisation, les MSAP offrent un accompagnement permettant aux usagers d'accéder à distance aux services de six opérateurs nationaux (dont Pôle emploi, les services sociaux et plus rarement GRDF). Leur nombre, environ 1 300, semble proche de ce qui serait nécessaire. Cependant, le premier bilan du fonctionnement de ces structures laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété.

Elles doivent, par ailleurs, se donner les moyens de constituer un véritable réseau dont la taille doit résulter d'une approche locale partant des besoins identifiés dans les SDAASP et non d'objectifs quantitatifs nationaux. En particulier, le développement récent des MSAP de La Poste, en fonction d'objectifs quantitatifs fixés globalement par l'État, n'a permis ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni de leur insertion dans de véritables réseaux départementaux.

Les MSAP doivent également relever le défi de la professionnalisation de leur modèle. Elle passe par la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public.

Enfin, leur financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine. Ces difficultés et l'insatisfaction des sept partenaires du fonds rendent indispensable la définition de nouvelles modalités de financement : elles devront concerner toutes les administrations et entreprises publiques utilisatrices, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle. »

2.3 Téléphone

[19] Pôle emploi met à disposition un numéro d’appel unique 3949 non surtaxé (coût d’un appel vers un numéro fixe).

[20] Selon leur nature, les appels téléphoniques peuvent être orientés :

- Vers l’agence du demandeur d’emploi s’il s’est identifié, pour les demandes relevant de l’indemnisation en particulier ;
- Vers une plateforme régionale sinon ;
- Vers des prestataires externes en ce qui concerne les besoins d’assistance aux usages numériques.

[21] L’objectif de Pôle emploi est le maintien du service sur 35h minimum par semaine. Les horaires sont déterminés au niveau régional, en général du lundi au mercredi de 8h30 à 16h30, le jeudi de 8h30 à 12h30 et le vendredi de 8h30 à 15h30.

[22] **Le serveur vocal automatisé du 3949 est par ailleurs accessible 24h/24 et 7j/7.**

⁶⁸ Rapport de la Cour des comptes du 20 mars 2019 intitulé « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »

Solutions d'amélioration de la relation de service sur le canal téléphonique

« MEVO » : pour tout appel entrant dont la durée estimée est supérieure ou égale à 3 minutes, sont proposés un rappel de l'appelant dans un délai de 2h maximum, ou le dépôt d'un message vocal vers l'agence de référence sous forme de mail avec une retranscription écrite du message vocal et l'enregistrement du message joint au mail.

Reconnaissance des appels : chaque numéro d'appel est enregistré. Cela permet, lorsque le même numéro d'appelant se présente au 3949, de l'informer qu'il a effectué un appel précédemment, qu'il a consommé le service X, et de lui proposer, si son choix est de consommer le même service, de l'orienter directement vers ce service. Cette solution permet d'éviter l'énoncé des services disponibles du serveur vocal interactif.

Push Mail/SMS : chaque appel peut se conclure par une confirmation écrite de la teneur de l'entretien et des réponses fournies.

2.4 Courriel

[23] Le canal mail permet un accès direct au conseiller référent pour les questions liées au placement, et au conseiller indemnisation pour les questions relatives aux droits. Il est couvert par un engagement de service de réponse dans les 72 heures.

2.5 Courrier

[24] Les courriers adressés par voie postale sont traités manuellement par les agents. Ces courriers n'entrent pas dans le système d'information de Pôle emploi.

[25] Une démarche « 0 papier » a été lancée en 2018. Elle implique une mise en image systématique des documents transmis par le demandeur d'emploi. Lorsque le demandeur d'emploi écrit à son agence Pôle emploi, le courrier postal est routé vers un prestataire externe pour la mise en image et l'indexation. Lorsque le demandeur d'emploi se déplace à son agence Pôle emploi, il peut scanner ses documents avec les matériels à disposition en agence.

2.6 Canal numérique

[26] Le canal numérique est constitué du site web, de l'application smartphone, et de 7 853 e-bornes installés dans les zones libre-service. On dénombre 11 catégories de services largement accessibles sur les bornes et le site.

Tableau 1 : Liste des télé services accessibles par équipement

site web depuis une borne	site web depuis un navigateur	Application mobile			
BORNES	POLE-EMPLOI.FR	Mon Espace	Mes Offres	Ma formation	Je recrute
J'accède à l'Emploi Store	emploi store (rubrique "autres sites pole-emploi")	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence
Je navigue sur internet	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence
Je m'inscris ou me réinscris	m'inscrire, me réinscrire (home pole-emploi.fr) ou espace personnel rubrique "mon dossier demandeur d'emploi" / "Mon inscription" / "commencer une demande d'inscription"	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence
Je m'actualise	Je m'actualise (home pole-emploi.fr) et dans l'espace personnel du candidat	tuile mon actualisation - je m'actualise	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence
Je cherche des offres d'emploi	Quoi, où sur home pole-emploi.fr ou dans espace personnel rubrique	pas d'équivalence		pas d'équivalence	pas d'équivalence
J'accède à mon espace personnel	connexion candidat sur home pole-emploi.fr	connexion	connexion	connexion	pas d'équivalence
Je crée mes CV et je les publie	espace personnel rubrique "ma recherche d'emploi" / "mon profil de compétence"	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence
Je trouve ma formation	espace personnel rubrique "ma recherche d'emploi" / "mon parcours formation" / "Trouver ma formation"	pas d'équivalence	pas d'équivalence	Quelle formation recherchez-vous ?	pas d'équivalence
Je signale un changement de situation ou une absence	espace personnel rubrique "mon dossier demandeur d'emploi" / "mon inscription" / "signaler un changement de situation"	tuile "ma situation" / "déclarer ..."	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence
Je consulte mes derniers paiements	espace personnel rubrique "mon dossier demandeur d'emploi" / "Mes allocations" / "Paielements et trop perçu"	tuile "Mon indemnisation" "voir mon historique de paiement"	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence
J'imprime mes attestations	espace personnel rubrique "mon dossier demandeur d'emploi" / "Mes allocations" / "attestations pole-emploi"	tuile "mes attestations"	pas d'équivalence	pas d'équivalence	pas d'équivalence

Source : Pôle emploi

2.7 Moyens financiers et humains mis en œuvre

[27] L'animation des zones de libre accès et l'assistance à l'utilisation des e-bornes représentait 1327 ETPT de volontaires en service civique et 927 ETPT de conseillers Pôle emploi soit un total de 2254 ETPT.

[28] Les moyens alloués à la relation avec les demandeurs d'emploi et les entreprises via les canaux téléphone, courriels et courriers sont estimés à 7656 ETPT en 2018, sur les activités de 1er niveau des champs de l'indemnisation, du placement et de la relation entreprise.

3 Fréquentation des différents canaux

[29] Le nombre de contacts entrants à Pôle emploi a progressé de 27 % en 4 ans pour atteindre environ 800 millions en 2018 (hors courrier pour comparer avec les autres opérateurs), ce qui en fait l'opérateur le plus contacté de ceux du périmètre de la mission.

[30] La dynamique a été essentiellement soutenue par le développement du mail et du mobile, tandis que les canaux des visites et des téléphones sont en régression.

Tableau 2 : Contacts sur les différents canaux de Pôle emploi

		2014	2015	2016	2017	2018
Site internet		514 411 740	543 963 522	547 729 824	552 433 750	546 485 376
Dont les bornes		38 187 514	37 149 278	27 043 831	20 518 342	16 019 908
Applications mobiles		37 574 299	45 488 180	59 513 533	112 595 910	171 662 763
Mails	Entrants	1 296 287	5 718 951	18 634 839	27 659 641	35 030 583
	Sortants	ND	58 399 912	141 345 459	244 459 783	370 283 621
Téléphone : 3949		59 325 312	54 497 788	44 448 960	41 258 223	41 404 180
Visites DE		25 314 785	24 702 995	17 853 763	15 867 366	13 008 333
Courriers	Dématérialisé	29 973 462	32 202 699	51 953 992	92 294 321	98 763 749
	Papier	85 007 765	85 498 280	74 641 353	68 846 616	61 795 871

Source : Pôle emploi

3.1 Canaux numériques

[31] La fréquentation du site internet est stable depuis 2015. Le nombre de connexions est très important - Pôle emploi et la CAF sont les deux sites les plus consultés de la sphère publique-, surtout lorsqu'on considère le nombre au nombre plus réduit d'utilisateurs (5,5 millions de demandeurs inscrits au 3^{ème} trimestre 2019, à comparer à 12,7 millions d'allocataires CAF, 14,3 millions de retraites en paiement, et 61,0 millions d'assurés CPAM en 2018).

[32] L'utilisation des canaux digitaux, renforcée par un recours croissant à l'application mobile, s'explique par le caractère obligatoire du numérique dans les démarches d'indemnisation (inscription, actualisation). De fait, la dématérialisation est plus avancée chez Pôle emploi :

Tableau 3 : Dématérialisation des procédures d'indemnisation

		2014	2015	2016	2017	2018
Inscription	Nombre total de procédures	7 763 956	7 890 087	8 798 168	8 448 536	7 933 725
	Taux de dématérialisation	36 %	45 %	71 %	77 %	80 %
Actualisation	Nombre total de procédures	-	-	64 814 673	76 174 647	76 296 335
	Taux de dématérialisation	-	-	86 %	89 %	91 %

Source : Pôle emploi. Note : Le taux de dématérialisation n'est pas égal à 100 % car dans certains cas l'inscription en ligne n'est pas obligatoire. Il s'agit des demandeurs d'emploi inscrits en catégories 4 et 5 (ex : CSP, CUI), des réinscriptions automatiques (par exemple suite à préemption atteinte), et d'inscriptions réalisées à la suite d'appel au 3949

[33] Les données communiquées par Pôle emploi montrent que l'appropriation du numérique est fortement corrélée à l'âge.

Tableau 4 : Taux de dématérialisation 2018 de la demande de prestation par population

Populations	Inscription	Actualisation
-25 ans	88 %	97 %
25 et 50	79 %	93 %
+50	73 %	82 %

Source : Pôle emploi

[34] Pôle emploi a instauré une procédure permettant à un usager de privilégier le mode d'envoi des correspondances par voie postale, plutôt que l'envoi dématérialisé, proposé par défaut. Cette procédure est utilisée par près de 19 % des demandeurs d'emploi (données Pôle emploi Montélimar) pour les courriers, mais seulement 6 % pour les informations générales, probablement car leur contenu plus généraliste n'a pas la même valeur probatoire.

Tableau 5 : Nombre de demandeurs d'emploi ayant donné leur consentement pour la réception d'envois par voie dématérialisée (au 30 septembre 2019)

	OUI	NON	RETRACTE (bascule de oui à non)	Non renseigné
Réception des courriers Pôle emploi dans son espace personnel	8 700	2 061	163	366
Réception d'information par mail	10 137	698	89	366

Source : Pôle emploi Montélimar

3.2 Canaux traditionnels

[35] Dans la terminologie utilisée par la mission, les canaux traditionnels regroupent les visites en agence, le courriel, les appels téléphoniques et les envois courriers. Le canal courrier, faiblement documenté par les autres opérateurs de la sphère sociale et recouvrant des processus très variés, n'a pas été étudiée.

[36] La dématérialisation obligatoire des démarches s'est accompagnée d'une baisse importante de la fréquentation du téléphone, des agences.

[37] En intégrant l'utilisation des e-bornes qui correspond en réalité à un déplacement en agence, la visite des sites a baissé de 54 % entre 2014 et 2018, à 29 millions de contacts, alors même que le maillage territorial du réseau a été maintenu.

[38] A l'inverse, le mail est en forte progression à 35,0 millions de contacts en 2018 contre seulement 1,3 millions en 2014. Le courriel devrait prochainement devenir le canal de contact de référence si la tendance se poursuivait.

[39] Le recours au téléphone a baissé de 30 % entre 2014 et 2018 mais il reste le plus utilisé des canaux téléphoniques. L'évolution est restée contrastée comme le montrent les motifs d'utilisation : si le numérique s'est bien substitué au téléphone sur les services à faible valeur ajoutée comme le

suivi et l'actualisation, le recours au téléphone se renforce pour les demandes liées aux prestations (indemnisation et retour à l'emploi), plus complexes.

Tableau 6 : Recours au canal téléphonique par principaux motifs

	2015	2016	2017	2018
Tel/ mon dossier	9 060 442	9 167 776	6 881 106	4 674 259
Tel/ Actualisation	21 959 759	16 204 862	13 225 850	11 686 125
Tel/ assistance inscription	3 818 652	3 943 463	3 926 402	3 417 133
Tel/ indemnisation + spectacle	6 185 888	6 554 724	8 506 646	11 248 396
Tel/ retour à l'emploi	2 405 640	2 911 015	2 810 469	3 012 972

Source : Pôle emploi

4 Evaluation de la qualité de service

4.1 Satisfaction

[40] Pôle emploi mesure la satisfaction de ses usagers via des baromètres. A l'instar des autres opérateurs, la satisfaction est un levier structurant du pilotage de la qualité de service. Des objectifs sont fixés dans la convention tripartite avec l'Etat et l'UNEDIC sur l'accompagnement au retour à l'emploi et l'indemnisation.

[41] En août 2019 le niveau de satisfaction s'élevait à 77,0 % sur les thématiques du suivi et de l'accueil humain (guichet et téléphone). La satisfaction augmente après avoir connu un tassement en 2017. Les taux sont globalement identiques sur le baromètre spécifique aux sujets d'allocations.

Tableau 7 : Données de satisfaction des enquêtes nationales périodiques externalisées (thématique généraliste)

		Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Objectif	2019	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%
	2019	73,6%	75,1%	73,9%	75,0%	75,5%	75,6%	76,1%	77,0%				
	2018	72,1%	71,8%	72,5%	73,3%	72,0%	73,7%	74,6%	74,5%	74,4%	73,5%	73,4%	73,1%
	2017	71,2%	70,8%	71,7%	70,3%	71,1%	70,6%	69,8%	72,3%	69,9%	69,7%	71,2%	70,7%

Tableau 8 : Données de satisfaction des enquêtes nationales périodiques externalisées (thématique allocations)

		Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Objectif	2019	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%
	2019	73,9%	75,2%	74,6%	75,0%	75,4%	76,1%	75,8%	76,6%				
	2018	73,2%	74,8%	75,6%	74,7%	74,4%	74,5%	74,7%	75,3%	74,9%	73,4%	73,5%	74,1%
	2017	72,4%	73,7%	72,8%	73,2%	73,5%	73,1%	73,4%	73,3%	72,2%	71,1%	73,1%	73,4%

Source : Pôle emploi

[42] Pôle emploi n'ayant pas d'enquête sur les télé services, le questionnaire envoyé par la mission n'a pas pu être renseigné.

[43] En plus des enquêtes locales qui ont pour objectif de suivre mensuellement la satisfaction des demandeurs d'emploi, Pôle emploi a mis en place d'autres éléments d'écoute des usagers intégrant les éléments suivants :

- Des enquêtes spécifiques permettant de mesurer la satisfaction des usagers sur des services ciblés ;
- Des enquêtes *ad hoc* en fonction de l'actualité ;
- Des baromètres annuels de satisfaction ;
- Des analyses qualitatives qui sont réalisées à la commande, notamment lors de la mise en place d'un nouveau service.

[44] Si le baromètre est un outil structurant dans l'évaluation de la qualité de service, ses résultats sont difficilement interprétables et dépendent fortement des modalités d'interrogation des enquêtes. Pour pallier ces fragilités le baromètre peut être enrichi d'enquêtes ciblées. Des indicateurs, comme le Net Promoter Score⁶⁹, permettent 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 du baromètre, ancré historiquement.

[45] En plus des baromètres, par construction subjectifs, l'évaluation de la qualité de service gagnerait à s'appuyer sur des indicateurs objectifs mesurant l'efficacité des processus et des services rendus, et pas uniquement leur perception par les usagers. Concernant l'indemnisation, sujet retenu par la mission, certains figurent déjà dans la convention tripartite : le taux de notification des droits dans les 21 jours et le taux de conformité du traitement de la demande d'allocation.

[46] D'autres résultats ont été communiquées par Pôle emploi sur l'accueil téléphonique :

- Taux de décroché (2019) : 78,9 % ;
- Temps d'attente moyen dans la file d'attente (2018) : 2 minutes 20 ;
- Nombre de contacts non aboutis⁷⁰ (2019) : 2,9 millions d'appel ;
- Taux de réitération⁷¹ (2019) : 15,2 %.

[47] La mission a essayé d'objectiver la qualité de service des démarches en sollicitant des indicateurs supplémentaires sur le délai de traitement des procédures et le taux d'abandon sur les procédures en ligne, sans réponse de la part de l'opérateur.

⁶⁹ La CNAV y a recours sur ses télé services

⁷⁰ Nombres d'appels avec abandons en file d'attente + nombre d'appels dissuadés car durée d'attente estimée supérieure à 15 minutes + appels dissuadés car file d'attente pleine

⁷¹ Nombre d'appels reçus en file d'attente / nombre d'appelants (par jour) :

ANNEXE 8 : Médiation sociale, médiation numérique : historique et typologie de l'offre aux usagers

[1] Accompagnement aux démarches, accompagnement social, médiation sociale, médiation numérique constituent autant de moyens de permettre aux usagers d'accéder à leurs droits sociaux. Le degré d'intervention varie, du « faire à la place de » au « faire faire » en passant par le « faire avec ». Le positionnement choisi dépend de plusieurs facteurs : degré d'autonomie numérique de l'utilisateur mais aussi criticité de la démarche, formation des professionnels. L'autonomie numérique des usagers ne constitue elle-même pas une donnée invariable puisqu'un usager très à l'aise dans l'utilisation d'un télé service (déclaration trimestrielle par exemple) peut être démuné pour effectuer une autre démarche sur le même espace ou lorsqu'il est confronté à un autre espace.

[2] L'approche capacitante portée par le travail social et la médiation numérique, qui constitue un objectif, connaît donc sur le terrain des adaptations, d'autant plus effectives que les professionnels maîtrisent cette palette de positionnements.

[3] Dans ce cadre, alors que les organismes sociaux proposent désormais dans leurs accueils libre-service une approche centrée sur le « faire faire » par l'utilisateur, autorisant parfois le « faire avec », cette typologie a pour objet de mettre en évidence les ressources existantes sur le territoire afin de : maintenir une offre d'accompagnement à l'accès aux droits inconditionnelle et permettre aux usagers d'être orientés vers une offre de formation aux usages numériques.

[4] Si ces offres existent, les constats suivants ont pu être dressés :

- Le mouvement de restriction de l'accès aux accueils physiques spontané dans les organismes sociaux a pu générer un déport des personnes les plus éloignées du numérique vers les guichets de 1^{er} accueil assurant un accompagnement généraliste et sans rendez-vous (CCAS, PIMMS...). Ce constat est largement exprimé par les acteurs et est corroboré par des données d'activité ;
- Ce phénomène n'a pas été suffisamment anticipé par les organismes qui ont dématérialisé les procédures. Une coordination et une écoute accrue des partenaires constituent aujourd'hui les attentes fortes de ces réseaux ;
- L'offre de formation et d'accompagnement à l'usage du numérique qui peut permettre d'autonomiser une partie de ces publics est fragile et potentiellement sous-dimensionnée. Elle repose sur des structures (tiers lieux, médiathèques, espaces publics numériques) parfois éloignées des services sociaux, ceux-ci ne se rencontrant pas toujours même sur un même territoire. En l'absence d'une telle offre au niveau de leur territoire, ou faute d'une offre adaptée à leurs publics, les partenaires en charge de l'accompagnement social (PIMMS, CCAS...) ont parfois eux même développé une offre d'ateliers numériques ;
- Il en résulte un paysage complexe, proposant une offre hétérogène et insuffisante pour répondre aux besoins. Pour autant, des exemples sur le territoire montrent qu'une coordination de tous ces acteurs permet de développer une offre de service aux populations.

1 Accompagnement aux démarches, accompagnement social, médiation sociale, médiation numérique : des sphères encore trop imperméables

1.1 Des notions différentes, des missions prises en charge de façon différenciée

1.1.1 Médiation numérique, médiation sociale, travail social : des différences mais des objectifs proches

[5] Médiation sociale, médiation numérique et travail social recouvrent des notions différentes. Toutefois, les pratiques des structures et des professionnels peuvent mêler ces deux types d'approche ; ainsi l'aide à l'instruction des demandes constitue par exemple une mission partagée entre travailleurs sociaux et médiateurs sociaux.

[6] Le travail social a pour finalités selon le code de l'action sociale et des familles de « permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. **Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation** des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. »

[7] La médiation sociale est définie par la norme métier⁷² comme un « processus de **création et de réparation du lien social** et de règlement des conflits de la vie quotidienne, dans lequel un **tiers impartial et indépendant** tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions, de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose ».

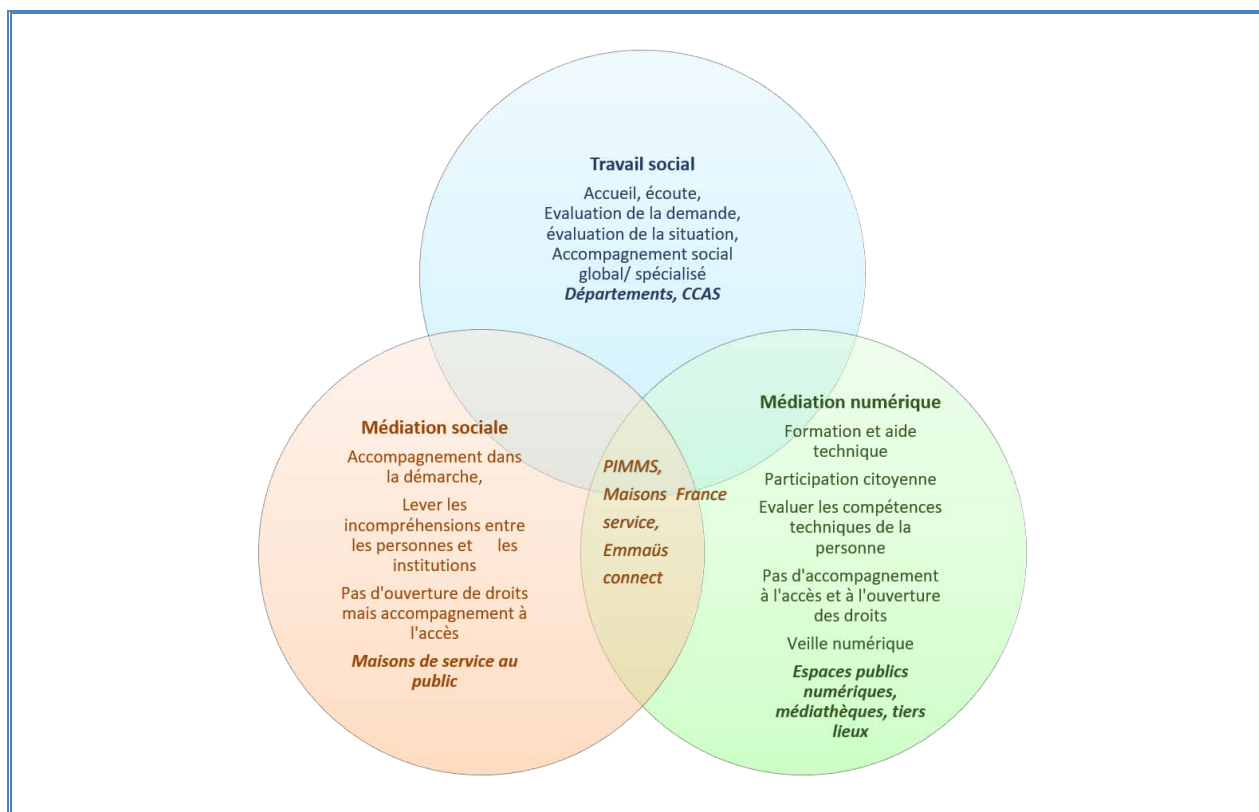
[8] La médiation numérique désigne « la mise en capacité de comprendre et de maîtriser les technologies numériques, leurs enjeux et leurs usages, c'est-à-dire **développer la culture numérique de tous, pour pouvoir agir** dans la société numérique. Elle procède par un accompagnement qualifié et de proximité des individus et des groupes (habitants, associations, entreprises, élèves, étudiants, parents, professionnels...) dans des situations de formation tout au long de la vie facilitant à la fois l'appropriation des techniques d'usage des outils numériques et la dissémination des connaissances ainsi acquises. »⁷³

[9] Travail social et médiation sociale ont donc en commun la dimension d'accompagnement de la personne, dans ces démarches et afin de permettre un accès aux droits. Travail social et médiation numérique partagent une approche capacitante, fondée sur la volonté de renforcer l'autonomie et la capacité d'agir des individus.

⁷² AFNOR XP X60-600

⁷³ Selon la MedNum (coopérative nationale des acteurs de la médiation numérique),

Schéma 1 : Articulation entre travail social, médiation sociale et médiation numérique



Source : Haut conseil du travail social et ajouts IGAS, schéma indicatif

[10] Pourtant, si de nombreuses structures témoignent d'une acculturation de la médiation sociale au numérique, avec une « médiation sociale numérique » promue par exemple par les PIMMS, les échanges entre les différentes structures sont limités. Sur un même territoire, les acteurs ne connaissent pas nécessairement l'offre de formations numériques proposées par les autres et ne se coordonnent pas.

[11] La rencontre entre professionnels de l'accompagnement social se fait davantage sur le territoire, en lien notamment avec la nécessité de traiter des situations complexes. A contrario, la rencontre entre structures de travail social, généralistes ou spécialisées, et espaces de médiation numérique est rare. Selon (Davenel, Les connexions solidaires d'Emmaüs Connect : de l'enquête anthropologique aux interfaces inclusives, 2017) , **seuls 30 % des intervenants sociaux interrogés sont en capacité de diriger un usager ayant des lacunes numériques vers un acteur proposant une formation adaptée**. Le Haut conseil du travail social a mis en évidence cette nécessité d'articuler les réseaux de l'intervention sociale et de la médiation numérique en développant l'interconnaissance, le partage d'expérience et des outils communs.

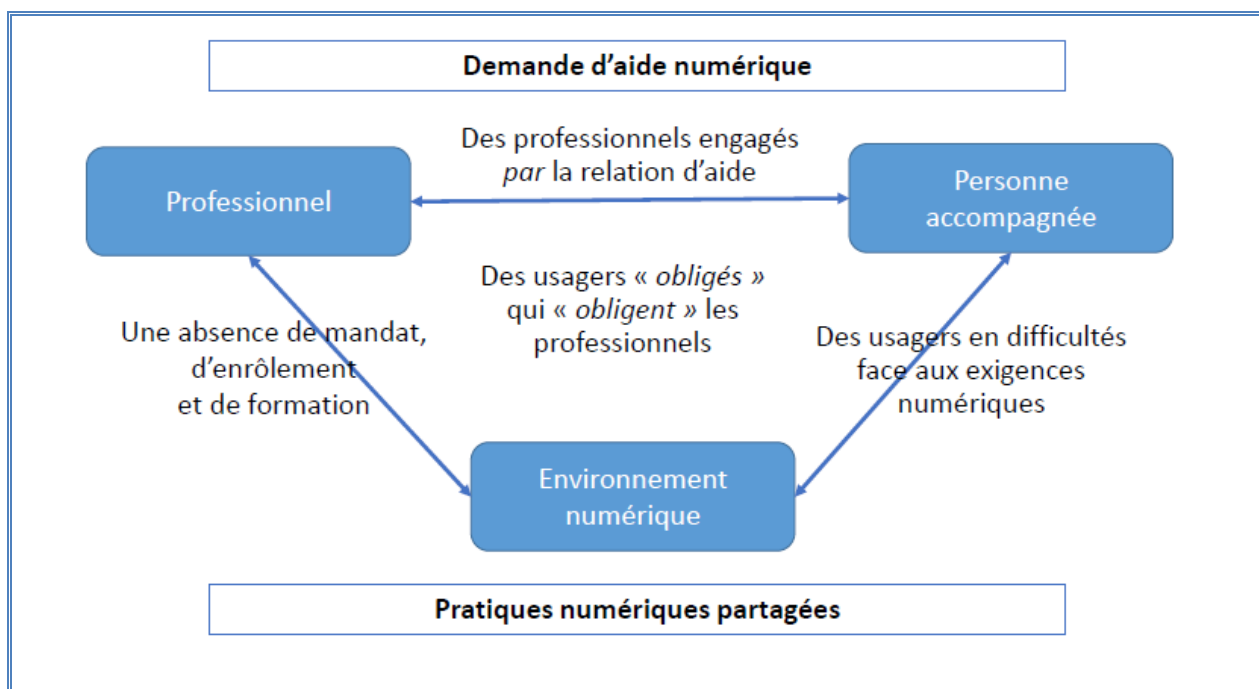
1.1.2 Former les travailleurs sociaux, un enjeu majeur pour toucher les personnes les plus exclues

[12] En termes quantitatif, selon une étude de la DREES⁷⁴, hors travailleurs sociaux intervenant auprès de particuliers employeurs, en 2011, la France comptait 727 000 travailleurs sociaux restants représentant 531 000 emplois équivalents temps plein (ETP). Parmi ces travailleurs sociaux, 87 % interviennent dans des établissements ou services médico-sociaux (ESMS), auprès de personnes âgées ou handicapées, d'enfants ou dans les établissements de santé. Dans ces établissements, ils peuvent exercer des missions éducatives mais ils sont aussi amenés à accompagner les personnes accueillies dans l'accès à leurs droits.

[13] Parmi les 97 500 travailleurs sociaux non rattachés à des établissements, 25 000 assistants sociaux éducatifs exercent en départements⁷⁵, 6 000 en CCAS, 2000 en Caisses d'allocation familiale, 700 à la Mutualité sociale agricole. Pôle emploi, les missions locales, les Maisons départementales des personnes handicapées⁷⁶. Il faudrait ajouter à ces chiffres une partie des 47 500 salariés des centres sociaux qui comptent 56 % d'animateurs dont une partie de travailleurs sociaux.

[14] Qu'ils effectuent un accompagnement généraliste ou qu'ils accompagnent des publics particuliers, ces travailleurs sociaux sont confrontés à une demande d'aide numérique de la part des personnes accompagnées. Comme le montre les études du GIS M@rsouin, cette relation d'aide est vécue comme contrainte :

Schéma 2 : Les professionnels du travail social face à la demande d'aide numérique



Source : GIS Marsouin

⁷⁴ Etudes et Résultats, sept 2014, DREES –chiffres 2011

⁷⁵ Une partie de ces travailleurs sociaux exerce des missions spécialisées notamment de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Les départements emploient également 37 000 assistants familiaux auxquels peuvent être confiés les enfants confiés à l'ASE soit au total 62 000 personnes.

⁷⁶ Rapport de Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, « La juste prestation, pour des prestations et un accompagnement ajustés », septembre 2018

[15] Cette impression de contrainte est liée à plusieurs éléments : quantitatif, avec une demande croissante liée à la progression de la dématérialisation ; qualitatifs car liée au manque de matériel adapté ; au manque d'outils ; au manque de formation enfin. Ce manque d'outillage peut conduire à des réticences fortes voire des refus : ainsi dans un des sites visités par la mission, les demandes de RSA papier et non en ligne étaient adressées à la CAF principalement par les services sociaux du département.

[16] Les travailleurs sociaux insistent également sur la difficulté à accéder au niveau des organismes sociaux à un référent pour avoir une réponse sur les situations complexes. Comme le souligne (Davenel), les échanges entre services sociaux et services publics sont passés d'interactions téléphoniques directes à des échanges médiés par des plates-formes téléphoniques ou numériques génériques. Ce point a été souligné à plusieurs reprises par les interlocuteurs de la mission. L'obligation pour les maisons France service de désigner un référent back office ou encore la plateforme Administration +⁷⁷, en cours de développement par une start up d'Etat, visent à répondre à ce problème.

[17] Le besoin en formation est réel, les travailleurs sociaux constituant une population hétérogène en matière d'usage du numérique. **Dans l'étude de** (Davenel, Les connexions solidaires d'Emmaüs Connect : de l'enquête anthropologique aux interfaces inclusives, 2017)⁷⁸, **moins de 10 % des intervenants sociaux interrogés déclaraient avoir reçu une formation au numérique** dans le cadre professionnel ou au cours de leur formation initiale.

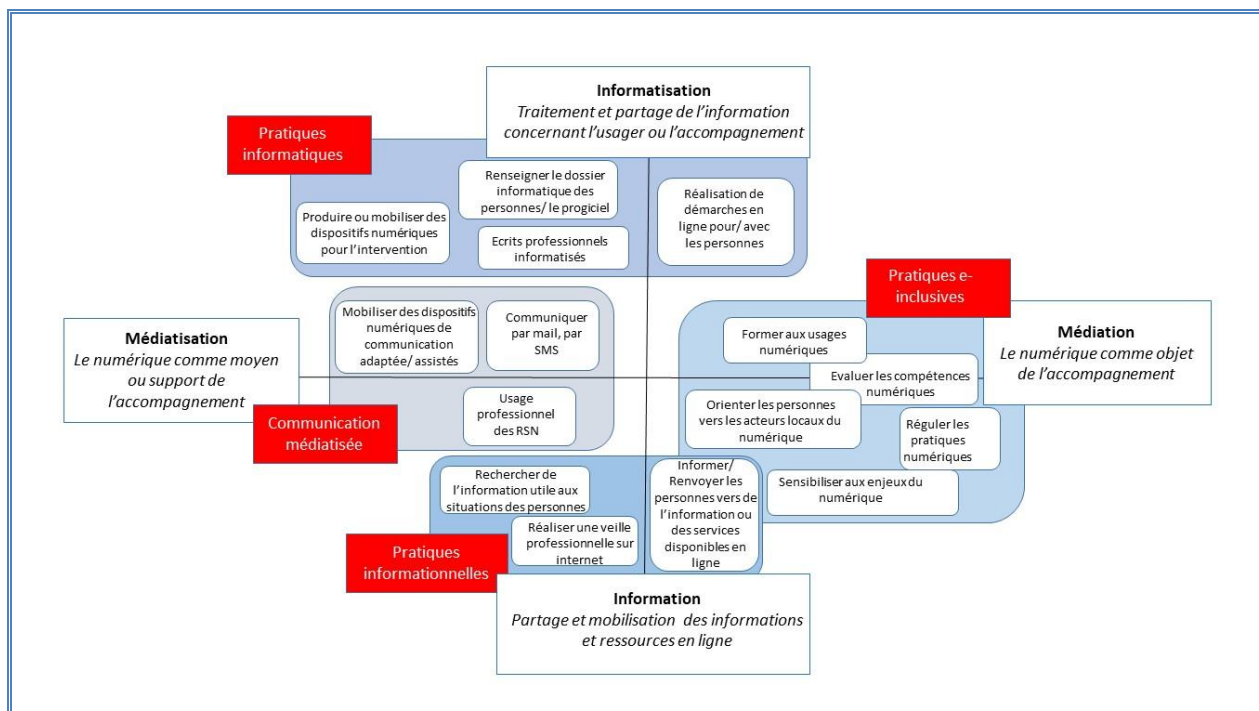
[18] Plus inquiétant, cette situation se perpétue puisque la plupart des Institut régionaux du travail social n'abordent toujours pas aujourd'hui dans la formation initiale la place du numérique dans l'accompagnement social. Quelques initiatives locales émergent sur lesquelles il faudrait capitaliser. L'IRTS de Lille a dans la suite du groupe de travail du Haut conseil du travail social engagé un travail en partenariat avec le CNFPT. Le module de quatre jours ainsi conçu a été testé auprès de travailleurs sociaux et d'agents d'accueil avec un bilan positif. L'IRTS de Marseille a mis en place une formation en alternance de moniteur éducateur médiateur social numérique depuis novembre 2018 en lien avec le département et la région.

[19] Le développement de la formation des travailleurs sociaux est un enjeu d'autant plus essentiel qu'assurer un accompagnement social en environnement numérique mobilise de nombreuses compétences : des compétences instrumentales et informationnelle ainsi qu'une capacité à sélectionner les informations les plus pertinentes pour la personne accompagnée (compétences stratégiques) :

⁷⁷ **Administration+**, est une plateforme qui **met en relation des aidants** comme des travailleurs sociaux **avec des agents d'organismes publics**. Des tests ont été effectués notamment à Argenteuil où plus de 300 situations critiques ont été traitées en un an. Les Agents des opérateurs (Agents+) ont jugé pertinentes les demandes des intervenants sociaux (Aidants+) à près de 90 %.

⁷⁸ Etude réalisée pour Emmaüs connect auprès de 577 intervenant, via un questionnaire en ligne et des entretiens

Schéma 3 : Activités mobilisant des outils numériques et familles de pratiques numériques dans l'accompagnement social et éducatif



Source : (CRTS Bretagne, Molina, & Sorin, Mars 2019)

[20] Le développement de l'accompagnement aux télé services pose des questions de posture, d'éthique et d'identité professionnelle. Ces interrogations sont liées au manque d'outils qui conduit à des pratiques peu confortables telles que : conserver le mot de passe de l'utilisateur, créer des adresses mail de circonstances, utiliser son téléphone portable personnel pour recevoir le code de confirmation... Des intervenants ont pu dans un souci d'aider et pour assurer un accès rapide créer des adresses mail pour des usagers qui n'étaient pas assez autonomes pour consulter leur boîte, ce qui entraîne des pertes de droits en cas de non-réponse à des courriels.

[21] Le projet Aidants connect, qui doit être expérimenté en 2020, veut y répondre en permettant à un professionnel habilité préalablement de réaliser des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule via une connexion sécurisée.

[22] Les outils de simulation qui ont été développés au niveau national tels que les simulateurs en ligne (mesaides.fr⁷⁹ ou mesdroitssociaux.fr) doivent aussi permettre aux travailleurs sociaux de mieux orienter les personnes.

Mobiliser les travailleurs sociaux pour former au numérique : le parcours « Coup de pouce » de la MSA

La MSA a fait le choix de mobiliser les assistants de service social et travailleurs sociaux sur l'inclusion numérique. Ce sont ainsi les travailleurs sociaux qui animent les ateliers numériques qui ont bénéficié à environ 600 personnes en 2018 pour 49 sessions. Ces actions représentent un investissement important puisque l'organisation d'une session de 12 ateliers mobilise un travailleur social environ 12 jours, soit au total 588 jours-homme. La formation des travailleurs sociaux a été assurée par Emmaüs connect.

⁷⁹ Créé par la DINSIC-Etalab, le service Mésaides devrait être fusionné avec le service mesdroitssociaux, ou portail national des droits sociaux

1.1.3 La médiation numérique, métier à structurer ou compétence à partager

[23] Les études menées sur les personnels des EPN ont montré que les médiateurs numériques n'avaient pas en général une formation dans le domaine de l'informatique et qu'ils pouvaient exercer dans des statuts d'emplois parfois précaires (emplois jeunes, CDD...).

[24] Les constats suivants dressés par l'Inspection générale de la ville de Paris en 2010 dans son audit des EPN parisiens restent valables. Ainsi, concernant « le métier d'animateur d'EPN :

- Il nécessite des compétences très variées (un animateur doit en effet accueillir le public, mettre en place et animer des ateliers pédagogiques, résoudre des problèmes techniques, prendre en charge la maintenance du parc informatique de l'EPN, gérer un équipement, développer des partenariats, etc.).
- Il s'agit d'un métier récent qui ne bénéficie pas encore véritablement d'une reconnaissance officielle. Il n'est pas recensé, par exemple, au Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois (ROME) ;
- Il peut être exercé sans qu'une formation préalable particulière soit exigée ;
- Il offre des perspectives de carrière relativement limitées et peu de débouchés. »

[25] Un titre professionnel de conseiller(ère) médiateur(trice) en numérique a été créé par l'arrêté du 26 novembre 2015. Il remplace le titre de conseiller(ère) et assistant(e) en technologies de l'information et de la communication et l'enrichit (accompagnement vers l'autonomie, assistance en espaces collaboratifs et fablabs...). Mais les codes ROME utilisés par Pôle emploi n'ont pas été revus pour intégrer ce nouveau métier.

[26] Selon Julien Devried, responsable numérique dans une médiathèque cité dans l'ouvrage collectif de (Plantard & Vigué-Camus, 2017), « *la médiation numérique, plus qu'un métier, doit être une compétence partagée* ». Le médiateur numérique en territoire a avant tout pour mission de diffuser une pratique numérique au sein de son territoire, chaque profession (travailleur social, conseiller, bibliothécaire...) s'appropriant elle-même progressivement ces compétences.

1.1.4 Trois pistes de développement pourraient être poursuivies

1.1.4.1 Développer une approche par les besoins des usagers

[27] L'offre d'accompagnement et de formation aux télé services sociaux existante est mal connue ; son développement et son maintien sont davantage liés à une volonté politique, assortie d'un engagement financier, souvent au niveau local, ainsi qu'à la disponibilité des ressources, notamment en médiateurs, sur le territoire.

[28] Une approche par les besoins de l'utilisateur, qui nécessiterait de réaliser des démarches de parcours usagers et d'écoute client, devrait être développée en tenant compte des éléments suivants :

- De façon générale, les Français manifestent une préférence pour les lieux alliant proximité et diversité des services, publics mais aussi de proximité⁸⁰ ;

⁸⁰ Cf Baromètre du numérique 2019

- Les propositions d'accompagnement ou de formation doivent être adaptées à la demande de l'utilisateur : de la formation vers l'autonomie pour les publics les plus appétant au « faire avec » pour les publics aux freins nombreux ; il apparaît notamment important de ne pas généraliser une injonction à l'autonomie en refusant totalement de faire « à la place de » au risque de réduire l'accès aux droits ou de faire reposer cette charge sur les aidants familiaux déjà très sollicités ;
- Les besoins d'accompagnement des usagers sont susceptibles d'évoluer selon les événements de vie qui les affectent (naissance, séparation, décès, perte d'emploi, départ en retraite...) ce qui plaide pour une offre plus personnalisée⁸¹.

[29] En matière de formation, les leçons à tirer des expériences présentées ci-après sont les suivantes :

- Il est indispensable de former les gens 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 compétences mais ne peuvent s'adresser qu'à des publics investis et motivés ;
- Diversifier les contenus peut permettre de motiver 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.

1.1.4.2 Cartographier, encourager et animer au niveau régional et national

[30] Les organismes sociaux n'ont que récemment engagé des expérimentations visant à repérer les publics en difficulté numérique et à leur offrir un accompagnement. Cet accompagnement peut alors passer par des ateliers délivrés en interne, ateliers qui sont alors courts (½ journée) et consacrés uniquement aux outils de l'opérateur, ou en externe. Les réponses données à la mission mettent en évidence un nombre limité d'expérimentations (cf. rapport).

[31] Pourtant, l'étude ci-après montre que les structures offrant déjà des formations au numérique sur le territoire sont relativement nombreuses. Si certaines de ces structures proposent plutôt une médiation sociale (CCAS, MSAP), d'autres sont spécialisées dans la formation au numérique (EPN) ou ont développé cette offre (médiathèques, PIMMS, centres sociaux...).

⁸¹ Pour Julien Damon, il faudrait ainsi passer des trois « U » (unité, uniformité, universalité) de la protection sociale à la française aux trois « P » : personnalisation des services, parcours des individus, partage des données

Tableau 9 : Les structures d'accompagnement aux démarches numériques

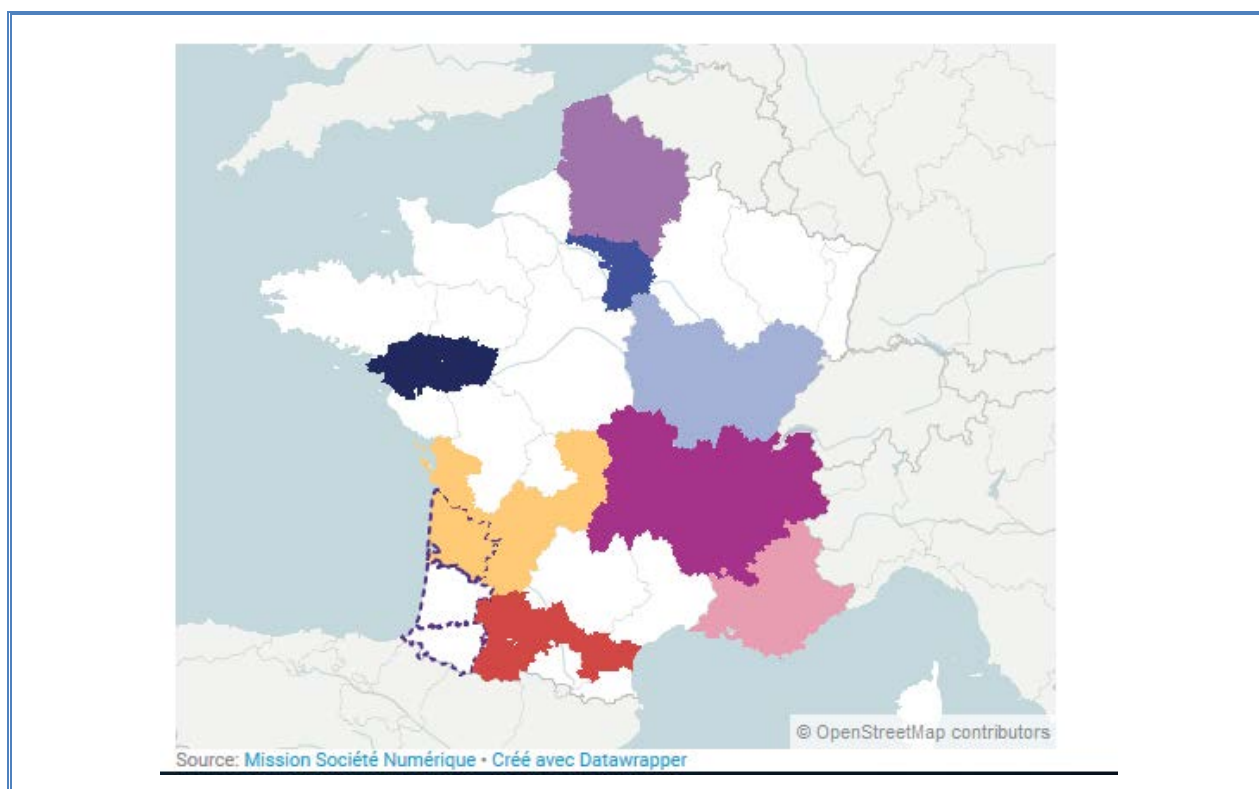
	Nombre de structures	Public fréquentant les structures	Public utilisant internet	Public assistant à des ateliers
Bibliothèques municipales (données 2016, estimation)	7 000	26 400 000	6 336 000	528 000
Espaces publics numériques	4500 (chiffre non vérifiable)	n.c.	n.c.	n.c.
Tiers lieux	1 800	n.c.	n.c.	n.c.
PIMMS	66	653 905	n.c.	18 234
CCAS et CIAS	3 953	n.c. (>à 2M)	n.c.	n.c.
Maisons des Services au Public	1 321	400 000	n.c.	n.c.
Centres sociaux	2 237	280 000	n.c.	n.c.

Source : IGAS

[32] Plusieurs régions ou départements ont entrepris de cartographier cette offre d'accompagnement et de formation au numérique. C'est le cas notamment du Morbihan, du Puy-de-Dôme, des Hauts-de-France (cf. infra).

[33] C'est notamment pour amplifier cette dynamique qu'un appel à projets Hubs territoriaux pour un Numérique inclusif a été lancé en septembre 2018. Une des quatre missions de ces hubs interdépartementaux sera en effet de « recenser, articuler et coordonner les aidants numériques pour faire converger les projets vers des priorités territoriales définies avec les collectivités et les services de l'Etat ». Ces hubs doivent aussi « structurer les acteurs pour maximiser la diffusion du Pass numérique ». 11 entreprises, GIP, ou consortium privé-public ont été retenus et se sont vus attribuées un montant maximal de 480 000€ pour des projets de 16 à 18 mois :

Carte 1 : Hubs Numérique Inclusif



[34] Outre le délai ambitieux fixé pour la réalisation de ces cartographies, les hubs ne couvrent cependant pas l'intégralité du territoire. Les hubs couvrent des zones où la dynamique partenariale sur la thématique de l'inclusion était forte, ce qui a permis de répondre en consortium à l'appel à projets dans les délais. Le choix d'un portage par des opérateurs privés, éventuellement en consortium avec des opérateurs publics, a pu rendre plus difficile l'élaboration de la réponse à l'appel à projets.

1.1.4.3 Rompre avec la notion de lieux d'accueil à fonctions définies et s'appuyer sur les ressources des territoires

[35] Afin de faire se rencontrer les structures de la médiation numérique et de l'accompagnement social, il est nécessaire de sortir de la notion de lieu à fonction définie pour raisonner « compétences » plus que « lieux » : les lieux sont déjà là (bibliothèques et centres sociaux, MSAP, parfois bus itinérants), il faut donc y amener les ressources (exemple de la ville de St Quentin avec les espaces 2.0). Il est aussi nécessaire d'augmenter aussi les ressources mobilisées avec par exemple l'appel aux jeunes en service civique ou à des bénévoles. Les démarches de participation et d'aide entre pairs, portées par le mouvement de la Médiation numérique et déjà pratiquées par exemple dans les centres sociaux, gagneraient également à être davantage promues.

Une offre de formation numérique au plus près des habitants, les Espaces 2.0 de la Ville de Saint-Quentin

Suite à l'impulsion donnée par la région Hauts-de-France, l'agglomération de Saint Quentin, qui compte 39 communes et 85 000 habitants s'est dotée en 2017 d'une feuille de route numérique. Parmi les 3 axes développés, le 2^{ème} portant sur la modernisation de la relation avec le citoyen (« Smart governance ») prévoyait de favoriser l'accès de tous au numérique via un programme de solidarité 2.0. En décembre 2018, une délibération a acté la création de 12 Espaces solidarités 2.0, au plus près des utilisateurs et la signature d'une convention avec 5 opérateurs dont 3 opérateurs sociaux (CAF, CPAM, Pôle emploi). Les opérateurs se sont engagés à former les personnels des Espaces 2.0, à assurer des sessions de mise à jour, voire à mettre en place une hotline.

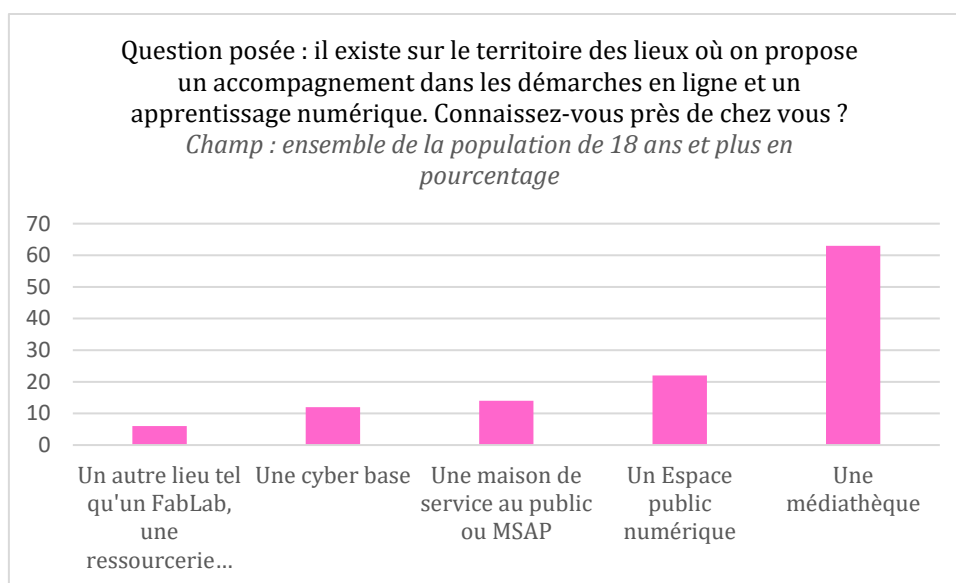
Les ateliers de formation au numérique des usagers se sont déployés à partir du printemps 2019 dans les 12 Espaces 2.0 ; parmi ces 12 espaces, 5 sont des centres sociaux. Les autres sites sont la médiathèque, le CCAS, la Maison de l'emploi et d'autres sites municipaux. Chaque site a désigné deux personnes référentes qui ont été formées par la Fondation Orange, qui assurent le relais avec les formateurs. Les formateurs sont des médiateurs numériques qui n'intervenaient auparavant que dans les locaux de la cyberbase. Le déploiement a fait l'objet d'une communication importante (tracts en boîtes aux lettres), ce qui permet de toucher un public large, des demandeurs d'emplois aux jeunes et aux seniors, comme la mission a pu le constater sur place.

2 Les espaces offrant à l'utilisateur des ressources avant tout numériques : espaces publics numériques, bibliothèques, tiers lieux

[36] L'offre numérique est diversement connue des citoyens : les médiathèques bénéficient d'une forte notoriété de leur offre d'accompagnement (63 %). Les espaces publics numériques et cyber bases sont connus de 34 % des citoyens.

[37] La notoriété des lieux dépend de la couverture territoriale, et donc de la probabilité de bénéficier d'une telle offre près de chez soi. Les modalités de diffusion de l'information sur l'offre sont également importantes : 52 % des non diplômés connaissent un de ces lieux, pour 80 % des diplômés du supérieur. **Un effort reste donc à faire pour mieux faire connaître l'offre existante à ceux qui en auraient davantage besoin.**

Graphique 1 : Notoriété des lieux d'accompagnement numérique



Source : Baromètre du numérique – édition 2018

[38] De plus, cette offre est hétérogène et repose sur des structures parfois fragiles.

2.1 La transition des espaces publics numériques (EPN) vers des ressources d'accompagnement numérique : une reconversion compliquée et un nouveau modèle à faire émerger

2.1.1 La décennie 1997-2007, une politique volontariste de mise à disposition de matériel et de connexion

[39] En 1997 est lancé le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). Selon la (Cour des comptes, 2015) , cette date marque une rupture car « *la finalité n'est plus seulement d'informatiser les administrations mais aussi de définir une conception d'ensemble des différents services produits par l'État* ». Le PAGSI a distingué six chantiers prioritaires : éducation, culture, commerce électronique, recherche et innovation, régulation et modernisation de l'administration.

[40] Suite à ce constat, le Ministère de la Culture a développé un label « Espace culture multimédia » (ECM) et le Ministère de la Jeunesse et des Sports a mis en place des Point/Relais Information Jeunesse.

[41] Lors du CISI (Comité Interministériel pour la Société de l'Information) du 10 juillet 2000, un objectif de 7000 lieux publics permettant un accès à l'Internet en 2003 est annoncé. Parmi ces lieux publics, 2500 devaient être labellisés « espaces publics numériques » (EPN). La circulaire du 23 août 2001 relative aux EPN indique que pour être labellisés les EPN devaient offrir au minimum deux heures d'initiation gratuites (cette activité occupant au moins 10 % de son temps) ; disposer d'au moins un animateur multimédia qualifié ; disposer d'au moins cinq ordinateurs et participer au réseau national.

[42] Ce CISI débouche également sur la création **des Cyber bases, réseau piloté par la Caisse des dépôts et consignations** et cofinancés à hauteur de 30 % à 50 % des coûts de fonctionnement.

L'objectif initial était la création de 400 cyber bases. Ces espaces devaient remplir trois conditions très proches de celles des EPN : être portés par une structure publique pérenne, telle qu'une collectivité locale ; être à but non lucratif et ouvert à tous les publics ; être géré par une équipe d'animateurs professionnels. Les cyberbases ont ainsi constitué le 1^{er} lieu où s'est construite une identité professionnelle d'animateur numérique.

[43] En 2007, 539 espaces cyber-base étaient soutenus par la Caisse des Dépôts ; 44 % se situaient en zone politique de la ville. Le réseau cyber-base, articulé autour du portail cyber-base.org, était commercialisé auprès des collectivités locales et fédérait 700 espaces publics (cyber-base et autres labels) totalisant 1,7 million de visites en 2007⁸². Ce sont les communes, parfois les intercommunalités, qui portent ces cyber-base.

[44] Deux autres réseaux disposaient d'un soutien spécifique : les Espaces cultures multimédias (ECM) via le Ministère de la culture et les Point-Cyb – Espace Jeune Numérique via le Ministère de la jeunesse et des sports.

[45] Ces initiatives de créations de points d'accès publics à internet ont souvent été suivies et amplifiées par l'effort des régions : création d'espaces internet citoyen en région PACA, points publics multimédias dans le Limousin... Cette présentation s'attachera principalement aux exemples de la Bretagne et des Hauts-de-France qui illustrent bien les évolutions dans la politique de soutien aux EPN. Ces labels régionaux ont pu constituer une part importante de l'offre : ainsi en 2003, sur 287 espaces numériques en Bretagne, seuls 32 possédaient le label EPN, 12 le label Point Cyb et 11 le label ECM.

⁸² Rapport d'activité 2007 de la Caisse des dépôts et consignations

Participation des régions au développement des EPN : les expériences de la Bretagne et des Hauts-de-France (1)

Les Cybercommunes en Bretagne

Le dispositif a été créé en 1998 par la région Bretagne, dans la dynamique des cyber-bases. En 2001, plus de 300 espaces avaient ouvert leurs portes, desservant ainsi environ 830 communes sur 1.265 en Bretagne. Les jeunes représentaient environ 60 % des usagers. 30 % des internautes fréquentant les espaces des Cybercommunes étaient des adultes et 10 % des retraités. L'investissement en matériel informatique réalisé pour chaque mise en place par une commune était financé à 80 % par la Région (plafonné à 80 000 ou 200 000 francs), ainsi que 10 % du salaire des emploi-jeunes embauchés dans le cadre de ce dispositif. En septembre 2001, la région avait investi, depuis 1998, 26 millions de francs pour le financement des matériels et logiciels, 1,6 millions de francs pour le complément de salaire des 180 emplois jeunes créés et 2 millions de francs pour l'accompagnement individuel des animateurs (formation initiale, soutien juridique, réseau d'animateurs). Ces espaces étaient implantées en majorité en bibliothèque ou dans des salles dédiées.

Les Cyber-centres dans le Nord-Pas-De-Calais.

Au début des années 2000, la Région Nord-Pas-de-Calais a lancé un grand projet de développement du numérique auprès de ses habitants. En 2002, 221 projets avaient vu le jour. Deux objectifs guidaient cette action : 1. permettre l'accès à tous à la société de l'information ; 2. améliorer le développement de l'utilisation dans la région et en faire un atout économique (nouvelles entreprises, nouveaux emplois, ...). La Région avec l'appui des collectivités locales a implanté des espaces multimédias appelés « Cyber-Centres » sur l'ensemble du territoire de la région. Pour chaque cyber-centre, deux animateurs avaient la charge d'accueillir et d'aider les utilisateurs dans leur découverte du multimédia. La collectivité locale s'occupait de gérer cet espace tandis que la Région supervisait le réseau et se chargeait de financer en partie les coûts entraînés par ce nouveau service.

2.1.2 Depuis le milieu des années 2000, un essoufflement lié à la baisse de la fréquentation et des financements ainsi qu'à une perte de substance de l'offre

[46] Adopté en 2003, le plan RE/SO (République numérique dans la société de l'information) comprenait un axe portant sur « une société de l'information pour tous ». Le label NetPublic, non exclusif à un seul réseau a été créé. Le label a été attribué automatiquement aux réseaux des ECM, Cyberbases et PointCyb.

[47] Le taux d'équipement des Français augmente alors fortement et le sujet principal de préoccupation des politiques publiques est la couverture territoriale. Puis à partir de 2005, avec le projet ADELE (Administration ELectronique), l'objectif majeur devient celui du développement des services en ligne. Selon (Latouche & Côté, 2007), « désormais, haut débit et services en ligne constituent les deux piliers « sociaux » de la politique de la société de l'information. »

[48] Ces nouvelles priorités, alliées à une moindre fréquentation due au taux d'équipement croissant, conduisent à remettre en cause le financement des espaces publics numériques.

[49] Ainsi, le financement des ECM (entre 5 000 et 30 000 euros par structure) par le Ministère de la Culture est supprimé en 2008. Le label Cyberbase® disparaît en décembre 2014. La fin des emplois jeunes en 2005 a également fragilisé certains EPN (exemple de la région Bretagne). Malgré la mise en place de deux portails – www.netpublic.fr et netemploi.fr – et le déploiement d'une offre de formation à distance, les animateurs sont restés relativement isolés.

[50] Ainsi, selon (Latouche & Côté, 2007), « non seulement l'engouement pour la société de l'information y fut lent à se manifester, mais en plus, la France est un des rares pays à avoir connu autant de flottement politique et de renversement dans la direction à donner à une société de l'information [...]. Rares aussi sont les pays où l'intention initiale d'un grand projet national dirigé du

centre – jacobinisme et colbertisme obligent – s’est transformée en un foisonnement d’initiatives locales où chaque collectivité tente de marquer sa différence en faisant la démonstration de sa maîtrise de l’ère Internet. »

L'exemple de la Bretagne et des Hauts-de-France (2)

La Bretagne : des cybercommunes au Visa Bretagne

Une évaluation des cybercommunes menée en 2003 par le GIP (M@rsouin) mettait en évidence, malgré une bonne couverture horaire et géographique, plusieurs points de faiblesse : une baisse de la fréquentation pour 45 % des espaces, une configuration insuffisante des réseaux (bas débit), un renouvellement du matériel par les communes insuffisant et un besoin de formation des animateurs. 25 % d’entre eux étaient formés à l’animation d’espaces multimédias. Les activités de formation n’étaient présentes que pour 20 % des espaces.

La région a donc choisi de réorienter son action et a mis en place en 2008 le dispositif « Visa Bretagne ». Ce dispositif consistait en un chèque régional (distribué une fois) d’un montant de 100 €, attribué aux personnes qui souhaitent se former aux nouvelles technologies dans le cadre d’un suivi individualisé pour des actions de formations. Ce chèque pouvait être retiré gratuitement dans tous les Points d’accès à la téléformation du territoire et donnait droit à un parcours de 12 heures environ auprès d’un organisme de formation agréé. Le dispositif a permis de former 1300 personnes par an environ pour un coût de 100€ pour un parcours 12 heures.

Les Hauts-de-France

« Dans les années 2000, il y a eu une politique de développement appelée Cyber-base, gérée par la Caisse des dépôts et consignations et soutenue par la région Nord-Pas-de-Calais, grâce à laquelle 200-300 structures ont été créées. En Picardie, les points Picardie en Ligne étaient des centres de médiation numérique. En Nord-Pas-de-Calais, le financement a été arrêté en 2006 et en Picardie il est arrivé à terme en 2017. » (Etude régionale sur l’impact de la transition numérique)

2.1.3 Des dynamiques territoriales intéressantes, des ressources présentes mais de niveau inégal et sans animation de réseau

[51] Au niveau national, l’objectif national de pilotage du réseau des espaces publics numériques a été abandonné. Après la Délégation aux usages de l’internet dont le champ d’action sur les EPN avait été restreint à une mission de recensement et d’information via un service en ligne, l’Agence de numérique ne se voit confier par le décret du 3 février 2015 aucune mission d’animation ou de suivi de ce réseau. Il en résulte une perte de connaissance de ses acteurs et de l’offre qu’ils proposent. Le chiffre affiché de plus de 4500 lieux d’accès numérique à travers la France n’est donc pas vérifiable.

Tableau 10 : Les organismes en charge de la politique d'inclusion numérique (2000-2019)

Période	Organisme	Rattachement	Missions	Réalisations
1 ^{er} décembre 2000 – 8 décembre 2003	Mission Interministérielle à l'accès public à l'Internet, à l'Informatique et au Multimédia (MAPI)	Premier ministre (SGG)	- Recenser les points d'accès existants - Contribuer à l'harmonisation interministérielle des mesures via des chartes et une signalétique ; - Animer un service en ligne d'information sur les points d'accès et faciliter les échanges entre les acteurs, publics et privés	- Création du label EPN
8 décembre 2003 ⁸³ – 3 février 2015	Délégation aux usages de l'internet (DUI)	Ministère de l'Education nationale puis Ministère de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique	- Recenser les points d'accès existants - Contribuer à l'harmonisation interministérielle des mesures via des chartes et une signalétique ; - Animer un service en ligne d'information sur les points d'accès et faciliter les échanges entre les acteurs, publics et privés - Répondre aux demandes de conseil et d'expertise	- Création du Label netPublic - Portail des métiers de l'internet - Label ProximaMobile pour créer un bouquet de services aux citoyens sur mobile (2010) - Projet confiance (sensibilisation des familles aux risques)
3 février 2015 – 1 ^{er} janvier 2020	Agence du numérique	Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique	- Assurer le pilotage et la mise en œuvre du déploiement du plan « France très haut débit » - Assurer le pilotage et la mise en œuvre des actions du programme « Quartiers numériques », également dénommé « French Tech » - Favorise la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès de la population.	- Appel à projet Hubs et labellisation de 19 territoires d'action numérique et hubs - Lancement des expérimentations Pass numérique
1 ^{er} janvier 2020	Agence de la cohésion des territoires	Ministères chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville.	- Mettre en œuvre des travaux de réflexions prospectives et stratégiques en direction des territoires, notamment en matière de transition numérique	

Source : IGAS

⁸³ Cf. décret n°2003-1168 du 8 décembre 2003

[52] Malgré la fin des financements nationaux, de nombreux espaces publics numériques demeurent, avec une offre de service cependant hétérogène, soutenus financièrement par des collectivités locales, communes et EPCI principalement.

[53] Ce financement local est doublé d'un soutien régional dans un certain nombre de régions, qui avaient souvent développé leurs propres labels. Certains labels régionaux ont été maintenus, souvent sous une forme remaniée. La fusion des régions a aussi pu conduire à interroger voire à remettre en cause ces politiques de soutien régionales.

L'exemple de la Bretagne et des Hauts-de-France (3)

La région Bretagne, un soutien aux EPN et tiers lieux labellisés

Après une dizaine d'années de fonctionnement, l'évaluation du Visa Bretagne a montré que ce dispositif ne convenait pas à tous les publics : la notion de formation pouvait rebuter les personnes éloignées, ces formations étant dispensés par 2 ou 3 organismes sous forme de sessions collectives. Le parcours proposé, trop rigide, ne permettait pas de s'adapter aux besoins des accompagnés, d'où un bilan qualitatif contrasté. La région Bretagne a donc choisi de mettre en place un label et accorde aujourd'hui un financement de 2000€ à 79 EPN pour un montant total de 158 000€. La région est aussi un financeur important du GIP M@rsouin.

La région Hauts-de-France, une stratégie structurée en lien avec l'Etat (DRJSCS, SIILAB) et les intercommunalités

La région a adopté une feuille de route numérique prévoyant de développer les usages dans tous les territoires. Elle a souhaité mobiliser les financements du FEDER et a sollicité les intercommunalités (EPCI) afin qu'ils élaborent une feuille de route numérique pour leurs territoires⁸⁴. 43 EPCI sont aujourd'hui couverts. L'inclusion numérique est ressortie comme une préoccupation très largement partagée. La région accorde des financements aux EPCI sur la base de ces feuilles de route, elle a nommé des référents territoriaux qui sont des agents du Conseil régional. Elle finance également les centres sociaux dans le cadre du programme « Centres sociaux connectés ». Parallèlement, la DRJSCS, en lien avec le CCAS d'Amiens et la région a porté un projet de Laboratoire pour l'Innovation et l'Investissement social (SIILAB) qui a été lauréat de l'appel à manifestation d'intérêt « transformation numérique » su Programme d'Investissement d'Avenir.

Le SIILAB a porté plusieurs réalisations dont trois études sur l'impact de la transition numérique, une cartographie interactive des lieux de ressources numériques⁸⁵, un cahier des charges de formation des travailleurs sociaux en lien avec l'IRTS et un portail. La cartographie recense les lieux, leurs horaires d'ouverture, leur accessibilité mais aussi la nature de l'offre (PC en libre-service ; accompagnement aux démarches ; formation au numérique).

Graphique 2 : Exemple d'une cartographie de l'offre de services numériques : les Hauts-de-France

	Nombre de structures par type	Proposez-vous un accompagnement aux démarches administratives en ligne ?		En %age	Proposez-vous des services de formation aux compétences numérique ?		En %age
		Non	Oui		Non	Oui	

⁸⁴ <https://numerique.hautsdefrance.fr/la-region-et-le-numerique/les-feuilles-de-route-numeriques-votees/>

⁸⁵ <http://hauts-de-france.drjscs.gouv.fr/spip.php?article1793>

Bibliothèque - Médiathèque	549	134	415	76 %	519	30	5 %
Administration - Collectivité territoriale (dont points d'accueil préfectures, EPN communaux)	149	53	96	64 %	54	95	64 %
Centre social	109	37	72	66 %	35	74	68 %
Association	92	50	42	46 %	19	73	79 %
Pôle Emploi	88	1	87	99 %	85	3	3 %
Maison de Service au Public (MSAP)	83	14	69	83 %	22	61	73 %
Organisme de protection sociale	46		46	100 %	42	4	9 %
Intercommunalité (EPN, bus numérique, cyberbase)	25		25	100 %	1	24	96 %
Commune (Ville, CCAS, Centre Culturel...)	18	3	15	83 %	9	9	50 %
Maison de quartier	12	6	6	50 %	5	7	58 %
Organisme de formations	9	3	6	67 %		9	100 %
Département (UTPAS, MDS, MDSI, UTAS...)	8		8	100 %	8		0 %
Autre	7		7	100 %	1	6	86 %
Tiers-lieu & coworking	2	1	1	50 %		2	100 %
Total général	1197		895			397	

En 2019, le SIILAB et la région en lien avec l'entreprise sociale POP ont été labellisés hub d'inclusion numérique.

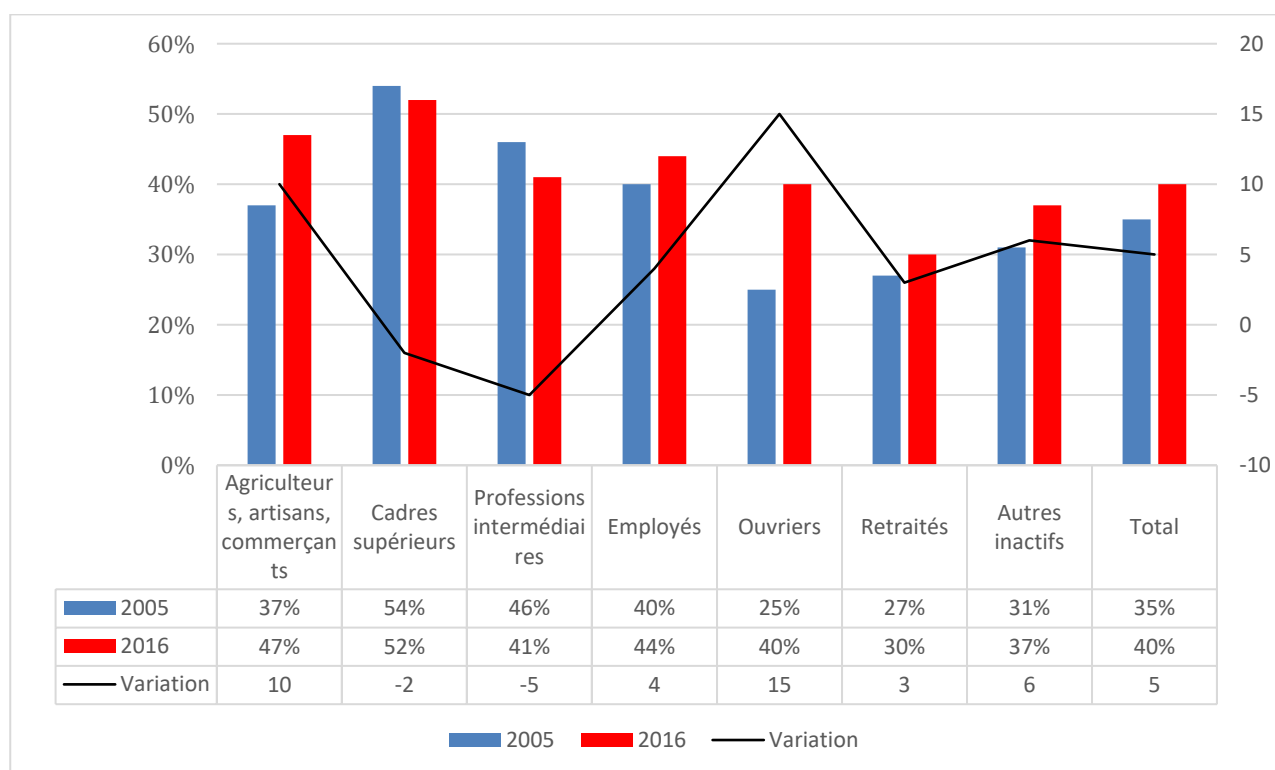
2.2 Les médiathèques et bibliothèques : un réseau sensibilisé à la question du numérique et dont l'apport dans l'accès et l'accompagnement au numérique est sous-estimé

2.2.1 Les bibliothèques touchent 40 % des Français, de tous âges et catégories socio-professionnelles, et leur public est en croissance

[54] Selon l'étude sur les publics et usages des bibliothèques du Ministère de la Culture en 2016⁸⁶, **45 % de la population française a fréquenté une bibliothèque⁸⁷ au moins une fois lors des 12 derniers mois**. Le nombre d'usagers a augmenté de 23 % depuis 2005, alors que dans le même temps la population française s'est accrue de 4 %. Seuls 9 % des Français indiquent n'avoir jamais été dans une bibliothèque de leur vie⁸⁸.

[55] Le public des bibliothèques couvre tous les âges et toutes les catégories socio-professionnelles. Les bibliothèques ont su adapter leur offre aux publics jeunes : la part des usagers de 15 à 24 ans est ainsi passée de 39 % à 53 %. Si le taux d'usage est moins important pour les ouvriers que pour les cadres, cet écart s'est significativement réduit :

Schéma 4 : Evolution du taux de fréquentation des bibliothèques municipales par catégorie socio-professionnelle (fréquentation lors des 12 derniers mois)



Source : Etude sur les publics et usages des bibliothèques du Ministère de la Culture en 2016

⁸⁶ <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Livre-et-Lecture/Actualites/Enquete-sur-les-Publics-et-les-usages-des-bibliotheques-municipales-en-2016> ; l'étude est basée sur les réponses d'un échantillon représentatif de la population de 4000 personnes

⁸⁷ Les bibliothèques fréquentées sont pour leur grande majorité des bibliothèques municipales, pour 40 % des Français

⁸⁸ Sont sur-représentés parmi ces « non-usagers absolus » : les non-diplômés et diplômés du primaire

[56] La couverture territoriale du réseau des bibliothèques municipales est importante et ces structures sont bien identifiées par les habitants.

[57] 61 % des communes françaises, couvrant 76 % de la population nationale, disposent d'un établissement de lecture publique. De façon plus générale, **89 % des Français ont accès à un équipement de lecture publique, au niveau communal ou intercommunal**. Ces équipements sont très bien connus et identifiés : 87 % des personnes résidant dans une commune ou intercommunalité dotée d'une bibliothèque en connaissent l'existence.

2.2.2 Même si la lecture reste le motif principal, 24 % des usagers consultent internet, à la bibliothèque via l'accès à un ordinateur (13 %) ou à une connexion wifi uniquement (11 %)

[58] Alors même que les Français et les usagers des bibliothèques ont un taux d'équipement en smartphones (75 % en 2018 selon le Crédoc) et ordinateurs (78 %) élevés, **les bibliothèques sont un lieu d'accès à internet pour 24 % des usagers**.

[59] Selon le Crédoc, 61 % des propriétaires d'un smartphone se connectaient via un réseau 4G en 2018. Pour les 39 % restants, qui ne peuvent accéder à un réseau pour des raisons de couverture ou d'accessibilité financière notamment, les bibliothèques équipées de wifi constituent donc un lieu-ressource.

[60] De lieux de lecture ou « grandes librairies », les bibliothèques ont su adapter leur offre et sont devenues également pour les usagers des lieux de travail ou d'étude (pour 23 % des usagers) et des espaces multimédias et de travail numérique (pour 15 % des usagers, deux fois plus qu'en 2005).

2.2.3 Contrairement à d'autres pays, la France ne s'est pas appuyé sur ces acteurs pour assurer une montée en compétences numériques, alors même que des expériences locales montrent une capacité à faire réelle

[61] En 2016, parmi les 40 % de Français usagers des bibliothèques, 2 % déclaraient avoir participé à un atelier numérique. On peut donc estimer que **500 000 Français environ assistent chaque année à un atelier numérique** organisé par une bibliothèque, ce qui représente une capacité de formation importante.

[62] La nature des formations délivrées dans les bibliothèques ainsi que les modalités de formation sont variables. Les formations délivrées sont plutôt généralistes et orientées vers l'utilisation des matériels et d'internet ; toutefois, des permanences numériques sont parfois prévues permettant une assistance sur des procédures en ligne.

[63] La mission a pu rencontrer deux exemples d'implication des médiathèques dans des politiques d'inclusion numérique :

- A Saint Quentin, la médiathèque est labellisée comme un des 12 « Espaces Solidarités 2.0 » et des ateliers animés par les médiateurs numériques de la ville y sont donc dispensés ;
- A Maubeuge, la Caisse d'allocation familiale a mis en place avec la médiathèque de la ville des ateliers de formation sur les services macaf.fr. Cette offre est venue s'ajouter à celle plus généraliste déjà offerte par la médiathèque à ses usagers (permanences numériques, ateliers informatiques pour adultes et enfants).

[64] Les études disponibles mettent en évidence une implication des bibliothèques dans la formation au numérique dès le début des années 2000, parfois dans le cadre de labels nationaux (labels Espaces culture multimédia ou Espaces publics numériques) ou régionaux.

Des exemples de formations au numérique en bibliothèque

- **La Bibliothèque publique d'information (Bpi) du centre Pompidou à Paris** propose depuis 2012 des ateliers informatiques. D'abord animés par un informaticien de la Bpi, les ateliers sont depuis 2014 animés par des bibliothécaires formateurs sous la forme d'ateliers d'1h30 consacrés à des thèmes précis (« je navigue sur internet », « je crée ma boîte mail et j'apprends à l'utiliser », « j'effectue mes démarches administratives en ligne »...). L'atelier « J'effectue mes démarches administratives en ligne » permet d'apprendre à naviguer sur Saint 5 sites « de référence » : ServicePublic.fr, Caf.fr, Impots.gouv.fr, Ameli.fr et LassuranceRetraite.fr. Ces ateliers, gratuits sur inscription sur place, s'inscrivent dans le programme européen DLit 2.0 (Digital Literacy). En 2015, 73 ateliers avaient été organisés pour 438 participants ; l'âge moyen est de 61 ans. La Bpi est équipée de postes internet depuis 1995 et d'une connexion wifi depuis 2010.

- **Saint-Aubin-du Pavail** : la médiathèque de cette petite ville de 800 habitants en Ile-et-Vilaine a bénéficié du label Cybercommune créé en 1998 par la région Bretagne. Ce programme offrait aux communes une aide financière pour acquérir du matériel et créer des postes d'animateurs multimédias. Des initiations aux numériques ont été proposées, d'abord par un salarié en emploi-jeune puis après 2005 par le responsable qui a une expérience d'animateur multimédia. La médiathèque propose des modules d'initiation (10 séances) et de perfectionnement (6-7 séances), avec un paiement symbolique (2€ par séance). Plus de la moitié des inscrits n'habitent pas la commune. Un groupe de travail numérique a été créé entre les 7 médiathèques de 8 communes. Le manque de personnel et de ressources sont les freins principaux au développement de l'offre.

- **Bibliothèque Vaclav Havel (Paris 18^{ème})** : ouverte en 2013, la bibliothèque avait mis en place dès cette date des ateliers numériques par cycles sur 4 semaines (débutant- intermédiaires) complété par des ateliers ponctuels (réserver un billet de train...). Le succès a été mitigé pour plusieurs raisons : une inscription complexe du fait des cycles par niveau, une analyse de niveau peu efficace, une formation uniquement sur les ordinateurs à disposition et pas sur les nouveaux supports. En 2015, ces ateliers ont donc été remplacés par une permanence numérique, hebdomadaire et sans inscription avec plusieurs avantages : la récurrence, la simplicité (pas d'inscription), la fréquence. La sociologie est plus mixte, sociologiquement et en termes d'âge. La bibliothèque propose également des permanences d'écrivain public numérique pour l'accompagnement aux démarches administratives et une partie de l'équipe a été formée par Pôle emploi à leur portail de ressources. Les formations d'Emmaüs Connect (permanence connectée) sont assurées dans une salle de la bibliothèque.

Source : (Plantard & Vigué-Camus, 2017)

[65] Pour autant, la France ne s'est pas appuyée explicitement sur les médiathèques pour accompagner de façon durable l'inclusion numérique, comme cela s'est fait en Estonie, au Danemark ou au Royaume-Uni.

[66] Cette piste avait pourtant été évoquée dans le rapport d' (Orsenna & Corbin) qui avaient noté que de nombreuses bibliothèques avaient, de leur propre initiative, et souvent en liaison avec les collectivités, entrepris de s'adresser aux publics « en difficulté avec le numérique ».

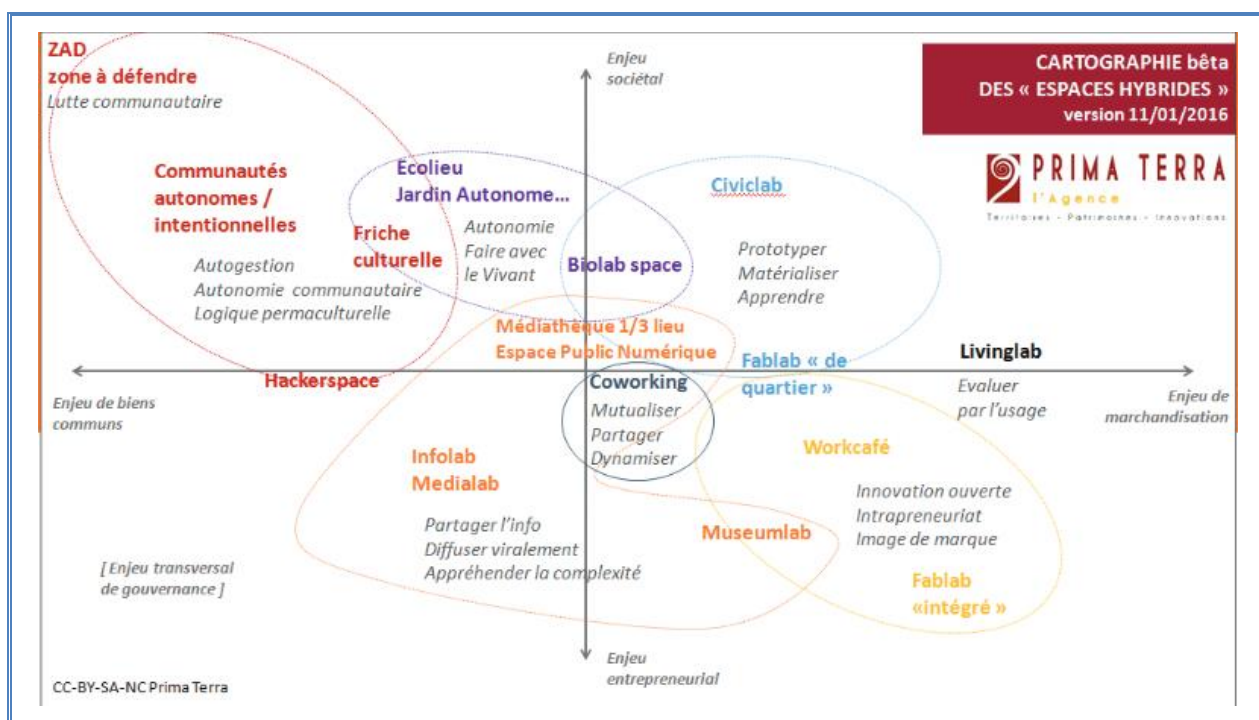
[67] Dans la Stratégie pour un numérique inclusif, les bibliothèques sont mentionnées mais au même titre que d'autres acteurs et sans action spécifique. Le 2^{ème} volet du plan Bibliothèques « Offrir plus » marque une évolution et une prise de conscience puisque son axe 3 porte sur « *les bibliothèques, actrices de l'inclusion sociale* » et vise à favoriser l'inclusion numérique et les actions menées dans le champ social. La mise en œuvre de ce plan nécessitera aussi de vaincre les réticences de certains publics fragiles à aller vers les bibliothèques en raison de leur connotation

culturelle et de la perception de ne pas être le public prioritaire (contrairement par exemple aux jeunes) ; ces réticences sont relevées par (Le Mentec, 2010).

2.3 Les tiers lieux

[68] Selon Patrick Levy-Waitz⁸⁹, « les tiers lieux se distinguent par trois éléments conjugués. D'abord, leur dimension intrinsèquement collaborative, voire communautaire. Ensuite, la primauté qu'ils accordent au « faire ». Enfin, leur haut degré de mixité. En ce sens, les tiers lieux peuvent se définir comme des espaces physiques et numériques du faire ensemble. » L'étude identifie 1800 tiers lieux, de répartition très inégale sur le territoire.

[69] Les tiers lieux peuvent accueillir des permanences de service public. Leur équilibre économique repose sur plusieurs activités : locations d'espaces de travail partagés ; fablab ; services ; location d'espace ; accueil d'évènement...



Source : Rapport « Faire ensemble pour mieux vivre ensemble de Patrick Levy-Waitz

[70] Les tiers lieux peuvent accueillir des personnes en reconversion professionnelle ou des demandeurs d'emplois, notamment pour des formations au numérique. Ils constituent des lieux de mélange des publics mais ils s'inscrivent dans une perspective de développement économique plus que d'inclusion sociale. Certains disposent d'un médiateur numérique (La Quincaillerie à Guéret).

[71] L'État a lancé mi-2019 un appel à manifestation d'intérêt (AMI) permanent doté de 45 millions d'euros, pour identifier d'ici 2022, 300 fabriques, existantes ou en projet, dont 150 seront implantées en quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV). Une attention particulière sera accordée aux initiatives liées au numérique dans toutes ses dimensions, les plus remarquables seront reconnues comme « Fabriques numériques de territoire ».

⁸⁹ « Faire ensemble pour vivre mieux ensemble », 2018

3 Des structures d'accompagnement administratif et/ou social généralistes

[72] Le choix a été fait d'étudier les structures relevant de l'accueil social inconditionnel c'est-à-dire « un accueil neutre (mais pas anonyme), ouvert à tous, gratuit et offrant des temps de réception sans rendez-vous et des temps sur rendez-vous pour s'adapter au mieux aux besoins des personnes et des partenaires⁹⁰. »

[73] Ne sont pas étudiées les structures qui s'adressent à un public particulier, que ce soient les jeunes (missions locales, PIJ...), les seniors (Clics), les personnes en situation de handicap (Cap emploi, services d'accompagnement à la vie sociale...) ou les personnes les plus précarisées (accueils de jours associatifs...). De même, les structures territorialisées des Conseils départementaux (Maisons des solidarités, Maisons du département) ne sont pas étudiées ici même si elles assurent un accueil large du fait de leurs missions et des prestations gérées (bénéficiaires du RSA, de la PCH de l'APA, missions de PMI et ASE... avec donc un public potentiel de personnes en insertion, de parents, de personnes âgées et en situation de handicap).

[74] Pour autant, le constat effectué par les réseaux d'accueil inconditionnel d'un accroissement des demandes d'accompagnement dans l'accès aux droits numériques peut être partagé par ces structures.

3.1 Les MSAP et futures Maisons France Service : une offre de médiation sociale et numérique

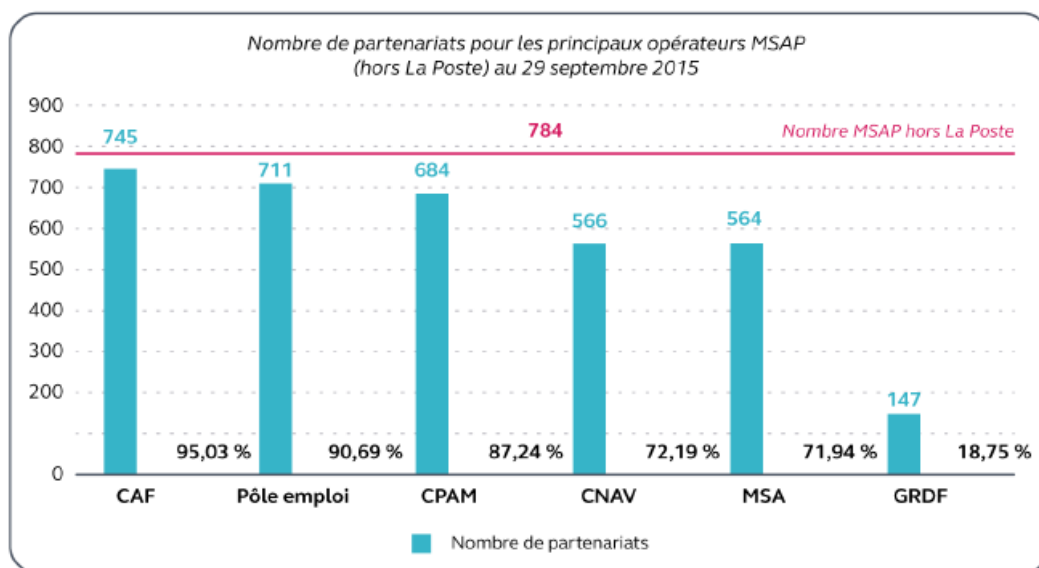
[75] Suite à une expérimentation, les Maisons de service au public ont été généralisées à partir de 2013 afin d'offrir un accès de proximité aux services publics, notamment en zone rurale. Les Maisons de services au public sont « labellisées » par le Préfet de département, sur la base d'une convention-cadre de partenariat signée par la collectivité, l'association ou le bureau de poste qui porte le projet, et ses partenaires. Les exigences portent notamment sur une ouverture minimum de 24 heures par semaine et la présence d'un animateur assurant l'accueil, l'information, l'orientation et la mise en relation avec les opérateurs partenaires.

[76] En matière d'aide à l'utilisation des services en ligne, le cahier des charges prévoit que les agents sont en mesure d'accompagner l'utilisateur pour rechercher des informations sur un site, créer ou mettre à jour son espace personnel, d'apporter un appui pour réaliser des télé-procédures (du type déclaration d'impôts) ou des simulations de prestations et d'accompagner l'utilisateur dans l'utilisation des équipements numériques mis à disposition et pour la création d'un compte de messagerie.

[77] Selon une étude de la Caisse des dépôts, 29 % des demandes portaient sur l'accompagnement à l'utilisation de services en ligne. Les opérateurs sociaux sont partenaires de la plupart des MSAP non postales et représentent de fait une part importante des demandes⁹¹ :

⁹⁰ Guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité, Andass et DGCS

⁹¹ Plus de 10 % pour Pôle emploi selon le rapport de la Cour des comptes



Source : Cour des comptes d'après fichier Caisse des dépôts

[78] Les opérateurs contribuent aussi au financement via le fond interopérateurs⁹², en complément du le fond national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Mais le fond a été sous-doté et mi-2019, 368 MSAP n'avaient pas reçu la contribution du fond interopérateurs au titre de 2018.

[79] Dans son rapport de mars 2019 sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, la Cour des comptes met en évidence un reporting très limité ainsi qu'une qualité de service et une fréquentation variables notamment pour les 504 MSAP opérées par La Poste. La coordination territoriale a été insuffisante, et des concurrences ont même pu exister avec d'autres structures (Maisons du département).

[80] Le Président de la République a souhaité la création d'un label France service, garantissant une qualité et un éventail de services supérieurs aux MSAP. La circulaire du Premier Ministre du 1^{er} juillet 2019 précise le rôle des Maisons France service en matière d'inclusion numérique. Les agents devront pouvoir identifier les difficultés du public ; proposer un accompagnement dans la réalisation de démarches en ligne ; lutter contre l'illectronisme en redirigeant vers des « aidants numériques de proximité » via le Pass numérique notamment et en organisant de courtes sessions d'accompagnement. Les maisons France service pourront, sans y être obligées, proposer des actions de médiation numérique.

⁹² A hauteur de 23 % pour Pôle emploi, 21 % pour la CNAF, 19 % pour la CNAM, 17 % pour la MSA et 10 % pour la CNAV

La Brenne Box, une Maison France services, un cyber espace et un espace de coworking

Située au cœur du parc naturel régional de la Brenne dans l'Indre, la Brenne Box a été créée dès 2009 en tant que relais de services publics par la Communauté de communes du cœur de Brenne qui compte 11 communes pour 4887 habitants. Seules cinq des 11 communes sont desservies par les transports en commun. Cette création s'est appuyée sur un espace public numérique qui avait été ouvert en 2004 et en 2016, 5 communes disposaient d'un espace avec accès haut débit. Enfin, avec l'aménagement du site principal dans des locaux plus spacieux, un espace de coworking ouvert 7 jours sur 7 a été mis en place. La fréquentation a crû fortement, de 92 visites en 2009 à l'ouverture du RSP à 2141 visites en 2018.

Les opérateurs sociaux représentaient 37 % des demandes en 2018 (44 % en incluant le Département), avec notamment une part importante de demandes liées à Pôle emploi (18 %). La MSAP a des contacts avec ces partenaires qu'elle peut saisir sur les dossiers complexes ; seul le Conseil départemental effectue des permanences.

La Brenne Box a également mis en place des ateliers de formation, avec un atelier de formation « à la carte » les lundis, en abonnement annuel ainsi que des formations de 10 séances. 34 personnes ont suivi ces formations en 2018. La MSAP fonctionne avec une animatrice à temps complet, qui reçoit et accompagne le public, et le responsable numérique à temps partiel. Le coût de fonctionnement représente un effort financier supporté à plus de la moitié par la communauté de communes ; et ce alors même que le service bénéficie aussi aux habitants de communes voisines. En 2019, la MSAP expérimente la mise en place de bornes interactives dans les communes de la CC reliées à la MSAP ainsi qu'un projet de véhicule autonome.

[81] Le label prévoit des obligations d'amplitude horaire (24 heures par semaine sur cinq jours). Le label France service est assorti d'une obligation accrue de reporting. Les MFS non postales se voient dotées d'un montant forfaitaire de 30 000€ par an⁹³.

[82] De leur côté, les partenaires des MFS, notamment les opérateurs sociaux, s'engagent à désigner des référents locaux « back office » facilement joignables et/ou organisent des permanences et/ou font réaliser par leurs agents des rendez-vous en visioconférence.

3.2 Les PIMMS (Points Information Médiation Multi Services) : un modèle original associant des acteurs privés

[83] Fédérés depuis 1998 en une union nationale, les PIMMS constituent un réseau de 35 associations locales correspondant à 66 lieux d'accueil.

[84] Leurs ressources financières proviennent à plus de 45 % de partenaires privés⁹⁴, à 23 % de subventions publiques et à 30 % des aides aux emplois (contrats aidés), en 2017.

[85] L'expertise revendiquée par les PIMMS est celle d'une « médiation sociale numérique ». Suite à une expérimentation à Paris, l'UNPIMMS promeut le concept « P@nda » qui consiste à projeter les services du PIMMS dans les locaux de partenaires.

[86] En 2018, les PIMMS ont accueilli 653 905 personnes. Chaque personne consulte en moyenne pour 2,5 motifs différents. **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.**

⁹³ Pour un coût de fonctionnement estimé par le CGET à 60 000€

⁹⁴ Principalement EDF, ENGIE, ENEDIS, KEOLIS, LAPOSTE, MALAKOFFMEDERIC, SUEZ, SNCF, VEOLIA

Graphique 3 : Evolution des motifs de visite des demandes traitées en PIMMS par les médiateurs

	Au 31/12/2015	Au 31/12/2018
Social	13,1 %	25,0 %
Emploi/ formation	7,7 %	11,0 %
Santé	7,0 %	12,0 %
<i>Total Emploi + Social + Santé</i>	<i>27,8 %</i>	<i>48,0 %</i>
Espace numérique	6,5 %	n.s.
Services pratiques de proximité	9,5 %	n.s.
Administration	13,6 %	28,0 %
Logement	5,4 %	8,0 %
Transport	8,7 %	4,0 %
Energie	13,2 %	3,0 %
Courrier/ téléphonie / banque	7,8 %	2,0 %
Informations sur le PIMMS	3,9 %	n.s.

Source : Rapports d'activité UNPIMMS 2015 et 2018

[87] Pourtant, comme indiqué, les PIMMS ne bénéficient pas sauf exception de financement dédiés des organismes du champ social. Si la labellisation MSAP a pu permettre de pondérer quelque peu ce constat, un déséquilibre demeure entre le financement et les missions.

[88] De plus, cette situation conduit également à un déséquilibre entre les activités de médiation « postée » (accueil physique du public en libre accès) et de médiation « sortante ». La médiation sortante consiste à aller au-devant des populations, à leur domicile ou sur l'espace public pour délivrer des messages de prévention, réaliser une médiation financière, sensibiliser sur diverses thématiques (énergie, éco-gestes...) ou encore accompagner des publics fragiles dans leurs déplacements (médiation dans les transports)... Ces actions sont conduites à la demande des partenaires privés ou des bailleurs.

[89] Or, si l'augmentation de la productivité des PIMMS les conduit à augmenter fortement leur activité, cette augmentation est proportionnellement plus importante de 13 points pour les activités de médiation postée.

Graphique 4 : Evolution des effectifs et de l'activité des PIMMS par mission (2015-2018)

Effectifs et activités	Au 31/12/2015	Au 31/12/2018	Evolution 2015-2018
Effectifs en ETP	358,6	354,0	-1,3 %
Effectifs en nombre de salariés	382	450	17,8 %
Nombre de personnes reçues ("médiation postée")	443 005	653 905	47,6 %
Nombre d'ateliers collectifs	722	968	34,1 %
Nombre de participants à des ateliers collectifs	17500	18 234	4,2 %
Nombre de contacts initiés ("médiation sortante")	704000	943 649	34,0 %

Source : Rapports d'activité UNPIMMS 2015 et 2018

[90] Les ateliers effectués, de fréquence variable selon les PIMMS, comprennent des ateliers numériques. Ainsi, sur les 67 ateliers collectifs organisés par le PIMMS de Melun entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 2019 :

- 24 portaient sur les notions de base de l'informatique (appréhender les notions de base ; gérer sa boîte mail) ;
- 8 permettaient aux formés d'acquérir une connaissance de plusieurs démarches en ligne (panorama des démarches en ligne) ;
- 5 ateliers ont été organisés sur Ameli, la CPAM étant un partenaire du PIMMS, 2 sur le site Caf.fr (la CAF n'est pas partenaire) et 3 s'adressaient à des demandeurs d'emploi.

[91] Les ateliers les plus fréquentés sont les ateliers de formation de base ainsi que ceux répondant à des besoins ponctuels et bien identifiés (impôts en période de déclaration en ligne). Les ateliers sur caf.fr sont peu fréquentés ce qui confirme la nécessité de trouver une forme et des lieux adaptés à des publics qui peuvent être freinés par diverses contraintes (de mobilité, de garde d'enfants...).

[92] L'Union nationale des PIMMS a choisi de solliciter la certification réseau à la norme AFNOR de la médiation sociale sur la seule activité commune à tous les PIMMS : la médiation postée. Par conséquent, elle a établi un catalogue de services dédiés, constituant le socle commun de services « obligatoires » en PIMMS.

[93] En 2018, l'Union nationale des PIMMS a mis en place un groupe de travail autour de la thématique numérique, composé d'administrateurs, de présidents de PIMMS, de directeurs de PIMMS, de l'Union nationale des PIMMS et de WeTechCare. Ce groupe a travaillé sur plusieurs thématiques : APTIC, la MEDNUM... et a permis de construire un outil à destination des PIMMS : le guide de l'aidant numérique.

3.3 Les CCAS et CIAS : un guichet de proximité, maintenant un accueil inconditionnel

[94] Les CCAS sont des établissements publics administratifs présidés par le maire de la commune. Ils animent une action générale de prévention et de développement social dans la commune en liaison avec les institutions publiques et privées. Ils exercent 5 types de missions dont participation à l'instruction des demandes d'aides légales, aides sociales facultatives (secours d'urgence...) ⁹⁵.

[95] Les CCAS emploient 120 000 agents. Ils couvrent environ 70 % de la population ; selon la DREES, ¾ des communes disposent d'un CCAS ou CIAS ⁹⁶. Selon la taille de la commune, les CCAS reçoivent de 500 à près de 28 800 personnes par an.

[96] Selon une étude de juin 2019 de l'Union nationale des CCAS (UNCCAS, 2019), 89 % des CCAS/CIAS et accueillent le public sans rendez-vous et 74 % sont ouverts toute la semaine sans rendez-vous.

[97] L'étude 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 :

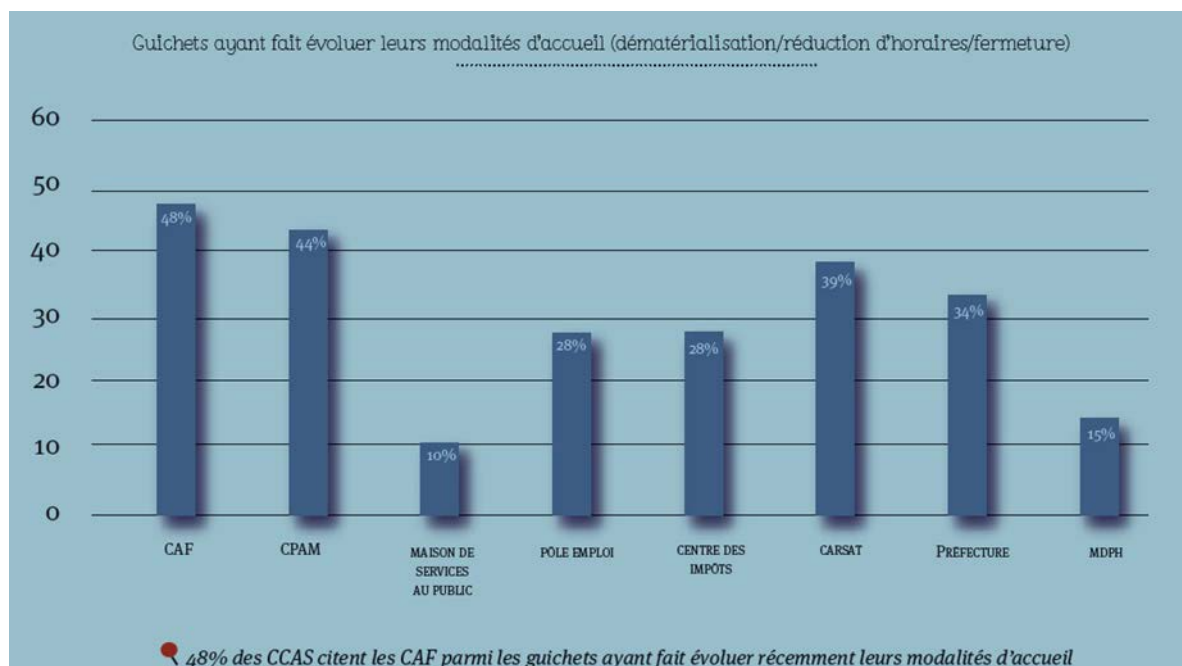
- **89 % des CCAS/CIAS se disent impactés par la fermeture des guichets ou la dématérialisation des services publics ;**
- **2/3 des répondants déclarent une augmentation des sollicitations de la part des personnes sans équipement informatique, ayant des difficultés d'usage du numérique et des personnes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

[98] Parmi les organismes ayant fait évoluer leurs modalités d'accueil susceptibles d'impacter l'activité des CCAS, CAF, CPAM et CARSAT occupent une place importante :

⁹⁵ Les autres missions sont la gestion d'établissements et services (crèches, Ephad...), le soutien technique et financier aux actions sociales communales et l'exercice par délégation de compétences du département

⁹⁶ Selon la DREES, les communes et leurs intercommunalités n'ayant aucune action sociale représentent, au total, 19 % des communes de moins de 500 habitants (*L'aide et l'action sociale en France* – 2018) ; la loi NOTRe a rendu facultative la création d'un centre communal d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1 500 habitants.

Schéma 5 : Les évolutions des modalités d'accueil des organismes sociaux telles que relevées par les CCAS/CIAS



Source : (UNCCAS, 2019)

[99] La moitié des CCAS accueillent des permanences et parmi ceux qui en accueillent, 17 % reçoivent une permanence de la CAF et 15 % de la CPAM.

[100] Face aux demandes des usagers les agents des CCAS/CIAS aident à la constitution du dossier, vérifient sa complétude et/ou la validité de la demande.

[101] Certains CCAS signalent aussi un effet financier sur les aides facultatives distribuées par les communes : lorsque les bénéficiaires n'ont pas réussi à faire ouvrir leur droit ou à s'actualiser, provoquant une rupture de droit, les CCAS peuvent être amenés à leur accorder des aides.

[102] Si les CCAS agissent surtout en accompagnement social, certains ont développé pour faire face à ces demandes une offre de médiation numérique : présence d'un médiateur ½ journée par semaine, volontaires en service civique, voire création d'un lieu dédié labellisé Aptic. Les CCAS n'ayant pas développé une telle offre indiquent orienter les usagers vers des partenaires, médiathèque, EPN, centres sociaux ou associations.

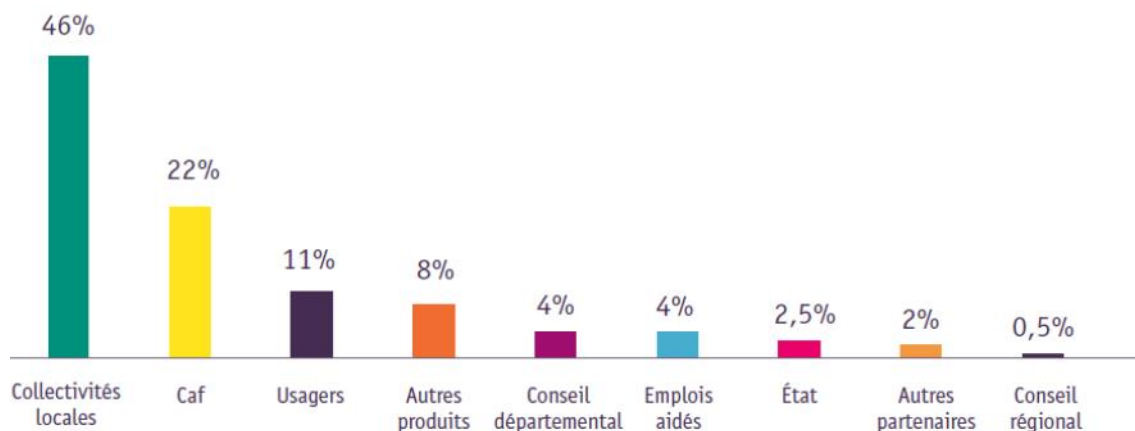
3.4 Les centres sociaux : un réseau bien implanté avec une implication hétérogène sur la question de l'inclusion numérique

[103] Les centres sociaux sont « des foyers d'initiatives portés par des habitants associés, appuyés par des professionnels, capables de définir et mettre en œuvre un projet de développement social pour l'ensemble de la population d'un territoire » (Charte fédérale, 2000). Il existe 2237 centres sociaux agréés par la CNAF. 80 % des centres sociaux se situent en zone urbaine, 20 % en zone rurale. 70 % sont gérés par une association, 26 % par les communes. Ils comptent 47 527 salariés soit 26 salariés en moyenne par centre social et 13 ETP en moyenne.

[104] Les centres sociaux sont financés principalement par les communes et les CAF. 9 centres sociaux sur 10 ont un partenariat avec leur commune de rattachement.

[105] Le budget cumulé des centres sociaux est de plus d'1 milliard d'€ ; les principaux financeurs sont les collectivités locales (communes très majoritairement) et la CAF :

Schéma 6 : Les financeurs des centres sociaux



Source : Observatoire des centres sociaux et espaces de vie sociale - 2018

[106] Le soutien financier de la CNAF et des CAF représentait 285 millions d'euros (182,5 millions sur fonds nationaux et 102,5 millions sur fonds locaux) en 2016. Ces financements avaient progressé de 13 % lors de la dernière COG.

[107] Implantés en proximité des habitants, souvent en quartiers politique de la ville, les centres sociaux contribuent à l'accès aux droits sociaux : 280 000 personnes ont été accompagnées pour un accès aux droits en 2017. Les centres sociaux s'engagent pour faciliter l'accès aux droits des personnes, au moyen des dispositifs et des actions spécifiques : permanence d'institutions, point relais (72 % des centres) ; actions de lutte contre la fracture numérique (60 % des centres).

[108] Le centre social visité par la mission à Saint Quentin a ainsi réalisé 56 séances de formation au numérique en 2018. Le public touché est conséquent et très varié de l'adolescence au senior de toutes origines sociales et culturelles, avec l'arrivée de publics nouveaux, notamment les seniors. Des ateliers variés, débutants ou avancés sont proposés. Des adresses mails ont été créées pour l'ensemble des personnes qui ont fréquenté les ateliers et ces personnes ont été formées à son utilisation, ce point ayant été relevé comme un préalable essentiel à l'accès aux services de la sécurité sociale.

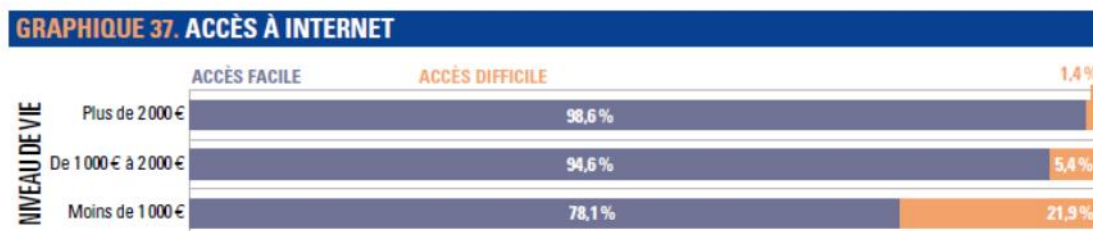
[109] Toutefois, alors que la CNAF est le principal financeur des centres sociaux avec les mairies, elle n'a pas encouragé la prise en charge par ce réseau de cette problématique d'inclusion numérique. Un document de référence de 2016 indiquait ainsi que : « Pour un centre social, la labellisation « Point relais Caf » doit être appréhendée comme la reconnaissance de missions déjà assurées par le centre et n'est envisageable que si l'objectif de développer la facilitation administrative et numérique figure dans son projet social. Le partenariat est alors formalisé par une charte et non par une convention de partenariat. Le modèle de Charte sera transmis dès validation par la fédération des centres sociaux. Les centres sociaux qui assurent déjà des fonctions de facilitation numérique et administrative peuvent bien évidemment continuer de les exercer. »

[110] S'ajoute à cette non-reconnaissance un principe de non-compensation financière de ces actions, valable pour tous les points relais CAF quelle que soit leur nature (PIMMS, CCAS, CIAS...) à l'exception des MSAP.

3.5 Les associations du champ social : des acteurs concernés voire offreurs de services de formation

[111] Les associations du champ social accueillent des personnes très fragilisées. Elles jouent un rôle d'alerte lorsqu'elles constatent des difficultés d'accès aux droits. C'est ainsi que le Secours catholique a mené en 2018 une enquête⁹⁷ qui a montré que les personnes aux revenus les plus faibles ont un accès plus difficile à internet :

Graphique 5 : Accès à internet selon le niveau de vie



Source : Secours Catholique.

Champ : Ensemble des répondants.

Lecture : 98,6 % des répondants dont le niveau de vie est supérieur à 2 000 € considèrent qu'ils ont facilement accès à internet.

[112] Ces associations peuvent être partenaires de certains organismes sociaux. La CNAM les inclut ainsi comme relais de ses actions de l'assurance maladie pour l'accès aux soins : par exemple pour la démarche Planir qui vise à faciliter l'accès à la CMU-C et ACS avec 7361 personnes formées dans de nombreuses structures notamment associatives⁹⁸. Cette offre de formation est appréciée mais souvent limitée à une ou deux sessions et déployée à la demande.

[113] Deux associations sont des acteurs majeurs de l'inclusion numérique : Emmaüs connect et Unicités.

[114] Créée en 2013, l'association Emmaüs connect conçoit des ressources pédagogiques et propose des ateliers pour s'initier aux services numériques clés, elle propose un accès solidaire à du matériel et à la connexion⁹⁹. En 2016, Emmaüs connect a créé We take Care, avec pour objectif de développer des services (outils d'évaluation, cartographies, formations) pour les acteurs sociaux et les opérateurs de services publics afin de mieux accompagner le publics à l'ère du 100 % en ligne.

[115] Parmi ces outils, le questionnaire « les Bons Clic » est un outil d'évaluation des compétences numériques à utiliser à l'accueil ou en rendez-vous. Composé de trois questions simples, il permet d'adapter la posture d'accompagnement entre l'assistance / le « faire avec » et le « coup de pouce ».

[116] Emmaüs connect préconise ensuite de proposer des mises en situation (faire une recherche sur internet, envoyer un mail) et une évaluation par niveau (débutant – intermédiaire – avancé). C'est ce diagnostic approfondi qui peut déboucher sur une proposition de formation. Les parcours de formation proposés par Emmaüs connect, par exemple pour les bénéficiaires de Pôle emploi à Lille et Roubaix, prévoient donc un « sas d'entrée » de 2 heures pour cette évaluation approfondie.

⁹⁷ « Une protection sociale plus juste », enquête auprès de 3300 personnes

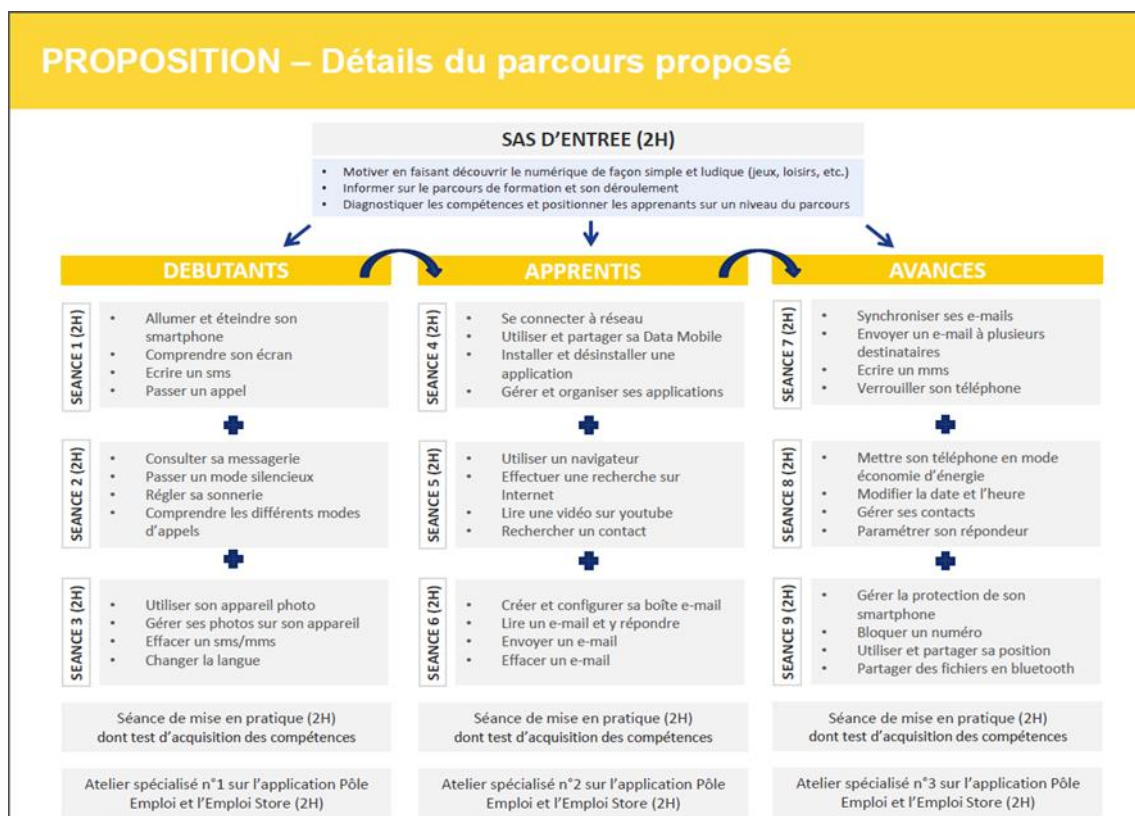
⁹⁸ Emmaüs, Secours populaire, Restos du cœur, Croix rouge, Coalia, ADOMA, France Terre d'asile

⁹⁹ Grâce notamment à un partenariat avec l'opérateur SFR

Le niveau de l'apprenant (débutant – intermédiaire ou avancé) conduit à moduler la durée de la formation.

[117] Emmaüs connect propose ainsi des parcours de formation modulable selon le niveau des stagiaires, de 10 à 30 heures de formation.

Schéma 7 : Exemple de parcours de formation proposé par Emmaüs connect



Source : Exemple de modules de formation Emmaüs Connect pour Pôle emploi

[118] Outre ce module de formation, les stagiaires peuvent ensuite continuer à pratiquer leurs acquis via des exercices en ligne. Dans les neuf villes où une antenne Emmaüs Connect est implantée¹⁰⁰, ils peuvent également revenir en permanences connectées pour poser des questions complémentaires.

[119] L'association Unis-Cité est une association née en 1994. Elle propose à des jeunes de 18 à 25 ans des missions d'intérêt général et en équipe, pour favoriser un apprentissage concret de la diversité sur une durée de 6 à 9 mois, à temps plein. Ces missions sont indemnisées 580€/mois au titre du service civique. Unis-Cité assure des formations régulières des jeunes, et notamment une formation avec Emmaüs connect sur l'inclusion numérique et des entretiens réguliers avec un tuteur. Les jeunes sont soit directement placés auprès d'Unis-Cité, soit en intermédiation auprès d'autres structures. 8739 jeunes ont été accompagnés en 2018 dans une cinquantaine de villes en France.

[120] La mission a pu échanger avec des jeunes ayant effectué leur service civique dans les services territoriaux du conseil départemental du Val d'Oise, dans le cadre du programme Les Connectés.

¹⁰⁰ Antony, Grenoble, Bordeaux, Lille, Marseille, Paris, Lyon, Grenoble, Saint Denis

Ces jeunes ont assuré à la fois des missions d'accompagnement aux démarches en ligne auprès de publics précaires et des ateliers auprès de seniors. L'encadrement par Unis-cité constitue un apport important, les jeunes pouvant échanger régulièrement sur leurs difficultés éventuelles. Du côté des publics accompagnés, cette aide est favorablement perçue, car elle est peu directive ; les jeunes bénéficient d'un a priori favorable en matière de compétences numériques et ces binôme jeune accompagnant- parent ou senior accompagné reproduisent de fait un positionnement qui se retrouve assez fréquemment dans le milieu familial. L'insertion dans les équipes composées de travailleurs sociaux constitue également un des aspects pour lesquels un accompagnement des jeunes est important.

Les programmes « Les Connectés » et « Silver Geek » d'Unis-cité

Le programme Les Connectés

Le programme "Les Connectés", 1er grand programme d'inclusion numérique d'Unis-Cité, s'inscrit dans ce contexte de dématérialisation grandissante des services publics et d'intensification des usages numériques dans les activités quotidiennes. Lancé avec le soutien d'AG2R La Mondiale, il vise à accompagner des personnes en difficulté vers l'autonomie numérique (accompagner dans les démarches, aider à acquérir un bagage numérique de base, et rassurer dans l'autonomie acquise). Près de 200 jeunes se sont engagés dans 19 villes à la rentrée 2018 afin d'accompagner majoritairement des personnes de plus de 50 ans, en réalisant des ateliers collectifs de formation et des accompagnements individuels au sein de structures variées (médiathèques, bibliothèques, Maisons de Quartier, antennes départementales d'action sociale et médico-sociale, CCAS, résidences autonomes seniors, EPHAD, mairies...).

Le programme Silver Geek

Convaincu que les outils numériques participent au maintien du lien social, le collectif Silver Geek (Fondation Macif, Fondation Orange, Ateliers du bocage et Unis-Cité, entre autres), s'est emparé du sujet en 2014 en Poitou-Charentes et a créé le programme Silver Geek, qui vise à rompre l'isolement des seniors et leur permettre de (re)découvrir le numérique et rester en forme grâce à des ateliers ludiques et concours de Wii. En 2018, le programme a changé d'échelle. 130 volontaires ont été mobilisés grâce au soutien la Fondation Macif et couverts 5 nouvelles régions : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Normandie, Pays de La Loire, Centre-Val-de-Loire. Les Trophées Des Séniors (compétitions ludiques de Wii bowling entre seniors) sont des temps forts organisés dans chaque département. En 2018 deux finales régionales ont ensuite eu lieu : la Gamers Assembly à Poitiers et la Dreamhack à Tours.

4 Bibliographie

- Bacache-Beauvallet, M., Bounie, D., & François, A. (2011). Existe-t-il une fracture numérique dans l'usage de l'administration en ligne ? *Revue économique*, p. 215 à 235.
- Ben Youssef, A. (2004, mai). Les quatre dimensions de la fracture numérique. *Réseaux*, pp. 181-209.
- Breton, P., & Proulx, S. (2006). *L'explosion de la communication*. Paris: La Découverte.
- Brotcorne, P., Damhuis, L., Laurent, V., Valenduc, G., & Vendramin, P. (2010). *Diversité et vulnérabilité dans les usages des TIC - La fracture numérique au second degré*. Gand: Academia Press.
- Cour des comptes. (2015). *Relations aux usagers et modernisation de l'État*.
- CREDOC. (2018). *Baromètre du numérique*.
- CRTS Bretagne, Molina, Y., & Sorin, F. (Mars 2019). *Les usages numériques dans l'accompagnement social et éducatif*.
- DARES. (2017, octobre). Comment les employeurs recrutent-ils leur salariés ? *Dares Analyses*.

- DARES. (2018, juillet). Mobiliser internet pour recruter : quelles sont les pratiques des employeurs. *Dares Analyses*.
- Davenel, Y.-M. (2015, Mai). Les pratiques numériques des jeunes en insertion socioprofessionnelle. *Les Etudes : Connexions solidaires*.
- Davenel, Y.-M. (2017). *Les connexions solidaires d'Emmaüs Connect : de l'enquête anthropologique aux interfaces inclusives*. Emmaüs Connect.
- DiMaggio, P., Hargittai, E., Celeste, C., & Shafer, S. (2002). *From unequal access to differentiated use : a literature review and agenda for research on digital inequality*. Russell Sage Foundation.
- Fondation des petits frères des pauvres, C. (Septembre 2018). *L'exclusion numérique des personnes âgées*.
- GIS M@rsouin. (2017). *Premiers résultats de l'enquête Capacity sur les usages numériques des Français*.
- Gradoz, J., & Hoibian, s. (2019, Juin). La fracture numérique française au regard d'une approche par les "capabilités". *Annales des Mines*, pp. 37-51.
- Granjon, F. (2009). Inégalités numériques et reconnaissance sociale. *Les cahiers du numérique*, pp. 19-44.
- Hargittai, E. (2001). Second-level digital divide : mapping differences in people's online skills.
- Jauréguiberry, F. (2012). Retour sur les théories du non-usage des technologies de communication. *Connexions : communication numérique et lien social*, pp. 335-350.
- Latouche, D., & Côté, G. (2007). La revanche du territoire - L'évolution des politiques françaises en appui à la société de l'information. *Netcom*, pp. 81-112.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government : a four stage model. *Government information quarterly*, pp. 122-136.
- Le Mentec, M. (2010). *Usages des TIC et pratiques d'empowerment des*. Université Rennes 2; Université Européenne.
- M@rsouin, G. (2003). Évaluation du projet régional « cybercommunes ».
- Octobre, S. (2019, Juin). Natifs et naïfs du numérique : numérique et inégalités sociales. *Annales des Mines*.
- Orsenna, E., & Corbin, N. (s.d.). Voyage au pays des bibliothèques, lire aujourd'hui, lire demain.
- Plantard, P., & Vigué-Camus, A. (2017). *Les bibliothèques et la transition numérique - les ateliers internet entre injonctions sociales et constructions individuelles*. Enssib.
- Ranerup, A., & Zinner Henriksen, H. (2019, Mai). Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The. *Government Information Quarterly*.
- Rogers, E. (1962). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., & Becker, J. (2018, Décembre). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*.
- UNCCAS. (2019). « *Vivre : 1er accueil et aides facultatives au sein des CCAS* ».
- UNEDIC. (mai 2019). *Les demandeurs d'emploi face au numérique*.
- Van Deursen, A., & Van Dijk, J. (2016). Modeling traditionelliteracy, internet skills and internet usage : an empirical study. *Interacting with computers*, pp. 13-26.

Van Dijk, J. (2005). *The Deepening Divide, Inequality in the Information Society*. Londres: Thousand Oaks.

Van Dijk, J. (2017). Digital Divide : Impact of access. *The International Encyclopedia of Media Effects*.

Van Dijk, J., Ebbers, W., & Van de Wijngaert, L. (2015). E-Government Services. *The International Encyclopedia of Digital Communication and Society*.

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

[1] 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 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 est mal connu mais dont l'ordre de grandeur est évalué à une hauteur importante.

[2] Dans leur rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux de 2016¹⁰¹, les rapporteurs donnaient les estimations de taux de non-recours au titre de quatre prestations qui figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Taux de non recours aux prestations sociales

Prestation	Taux évalué de non-recours
RSA	36 %
CMUC	Entre 21 et 34 %
ACS	Entre 57 et 70 %
ASPA	« Elevé »

Source : 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.

[3] Selon la DREES¹⁰², le chiffre du non-recours s'élève à 26 % (enquête réalisée en 2016) pour la prime d'activité.

[4] Dans le cadre d'une étude pilotée par le CNAD (centre national d'appui au datamining) de la CNAF avec la contribution de 10 CAF à l'été 2018, le taux de non-recours chez les allocataires du RSA déjà connus des CAF est évalué entre 7,5 % et 8,2 % des allocataires soit environ 1 million de personnes en 2018. Parmi les allocataires, les prestations qui font l'objet du non recours le plus important sont par ordre : la prime d'activité, l'allocation de soutien familial, puis les autres prestations dont les aides au logement, le RSA et la Prepa.

[5] La question du non recours aux droits en matière de prestations sociales est particulièrement sensible compte tenu des enjeux financiers pour les bénéficiaires potentiels. Le non recours peut avoir des origines diverses : mauvaise image de la prestation, absence de proactivité de l'utilisateur, non

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 Etude citée dans la lettre réseau de la CNAF en date du 29 mai 2019.

connaissance de l'éligibilité, déficit de médiation et d'accompagnement, complexité de la procédure, rupture du processus d'instruction ou concurrence d'une autre prestation...

[6] L'importance de ces différents facteurs varient en fonction des prestations et des personnes concernées (cf. tableau ci-dessous). De ce fait, les réponses à apporter ne relèvent pas toutes de la mobilisation des outils numériques :

- Certains facteurs relèvent de l'appréciation de l'utilisateur sur le bénéfice attendu, c'est le cas notamment du faible bénéfice perçu de la CMU-C ou de l'ACS par les publics jeunes. C'est aussi le cas de l'ASPA, dont le bénéfice entraîne une récupération sur la succession qui présente un caractère jugé dissuasif, ou du RSA dont le bénéfice peut être jugé stigmatisant.
- D'autres facteurs de non-recours sont liés à la complexité de la procédure (nombre de pièces justificatives à joindre, procédures d'actualisation). Les réponses doivent être trouvées dans la mise en œuvre d'échanges d'information entre administrations et opérateurs, dans l'utilisation d'outils tels que les coffres forts numériques ou dans des démarches de simplifications réglementaires. L'ensemble de ces points sont examinés dans l'annexe 2.
- Il reste enfin des facteurs liés à la non connaissance de la prestation ou à une mauvaise estimation par l'utilisateur de ses droits potentiels. La recherche des bénéficiaires potentiels en vue d'une prise de contact (écrite, téléphonique ou par RDV physique) par les opérateurs du service public peut alors constituer une réponse utile. La prise de contact à l'initiative de l'opérateur permet aussi de contourner l'obstacle que constitue la répugnance de certains usagers à demander une aide de peur d'être stigmatisés.

Tableau 2 : Profils et causes de non recours pour les prestations RSA, CMUC et ACS, ASPA

Causes du non-recours	Fragilisation des situations à la suite d'un évènement personnel													
	Population dite « marginalisée »			Personnes âgées		Travailleurs pauvres					Jeunes			
						RSA	CMU-C	ACS	Prime d'activité					
	RSA	CMU-C	ACS	ASPA	ACS	Emploi précaire		Agriculteurs exploitants		Indépendants		ACS	CMU-C	RSA
Non-connaissance		+			+++	+++		++		+++		+++		
Besoins d'accompagnement		+++			++	+		+++		++		+++		
Absence d'identification des caisses dans leur fonction « accès aux droits »								++		+++				
Dématérialisation / Déshumanisation		++			+++	+		+++		+		+		
Crainte de la stigmatisation / honte		++			+++	++		+++		+				
Ruptures de droits (procédures d'actualisation et de renouvellement)		+++			+++	+++							+	
Production de pièces justificatives (en particulier sur les revenus)		++			+++	RSA CMU-C ACS							+	
Complexité des conditions d'attribution		+++			++								++	
Inadéquation des conditions d'attribution à une situation économique évolutive						+++ RSA								
Principe de l'aide dissuasif				+++	ASPA									
Utilité non perçue et/ ou arbitrage économique						++ ACS						++	ACS	CMU-C
Complexités liées à l'utilisation de l'aide	+++ ACS													
Difficultés à s'approprier les évolutions des aides	+ ACS													



Source : *Évaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale. Pluricité, Sémaphores et Odenore. Septembre 2016. Annexe du rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux présenté par les députés Gisèle BIÉMOURET et Jean-Louis COSTES*

[7] Les outils numériques peuvent être mobilisés de plusieurs façons, ayant en commun de chercher à repérer des bénéficiaires potentiels de droits. Ils peuvent viser à repérer les personnes susceptibles de bénéficier d'un droit connexe à un droit dont ils bénéficient (exemple CMUC et RSA), à prévenir une situation de non renouvellement (en anticipant une échéance) ou bien à accompagner le passage d'un droit à un autre (exemple du RSA à l'ASPA).

[8] Les démarches peuvent être plus ou moins ciblées depuis l'envoi de message en direction d'une population plus ou moins large et ciblée jusqu'à la mise en œuvre de démarche personnalisées sur la base d'un repérage des bénéficiaires potentiels.

1 L'attribution automatisée de prestations

[9] 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 CNAF.
- 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.

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

2 Les campagnes de messages à destination des usagers

[11] 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 ;
- De promouvoir des services qu'ils n'utilisent pas ;
- D'éviter des contacts entrants en répondant à un besoin d'information ou de réassurance sur le devenir d'un dossier.

[12] 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 CMU-C auprès des bénéficiaires éligibles et des assurés en ALD...

[13] 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.

[14] 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.

[15] 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 %).

3 Le repérage des bénéficiaires potentiels

[16] 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.

[17] 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 CMU-C) ;
- En termes de méthode, on peut distinguer d'une part des approches déterministes par lesquelles sont ciblées de façon certaine des bénéficiaires potentiels (par exemple des bénéficiaires du RSA qui ne bénéficient pas de la CMU-C), 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). L'utilisation des méthodes de datamining s'inscrivent dans ces dernières démarches.

3.1 Les approches déterministes

3.1.1 Au sein d'un même opérateur

[18] Les RDV des droits mis en place 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).

[19] La détection des droits au sein du réseau des CAF et 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 %).

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.

[20] 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 inclue 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.

[21] 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.

[22] 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.

3.1.2 La coopération entre opérateurs

[23] 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-ci 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.

[24] La CPAM Rouen-Elbeuf-Dieppe exploite les fichiers des bénéficiaires du RSA transmis par la CAF pour identifier les bénéficiaires potentiels de la CMU-C. Elle a, sur cette base, mis en place un dispositif automatique d'attribution de la CMU-C 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 CMU-C, seul son renouvellement étant rendu automatique depuis la LFSS 2019.

[25] Dans leur rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits, les rapporteurs¹⁰⁴ recensent de façon fine mais limitée à deux territoires, les différentes actions de repérage et de contact menées par les opérateurs de sécurité sociale. Fondées pour la plupart sur l'exploitation des données des systèmes d'information des opérateurs, les actions visent à repérer trois types de situation : le non recours à un droit stricto sensu, le non-renouvellement d'un droit et le passage d'un droit à l'autre.

¹⁰⁴ Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux. G. BIEMOURET et JL COSTES. Assemblée Nationale. 26 octobre 2016.

Tableau 3 : Exemples de démarches locales d'échanges de données pour détecter le non-recours

Organisme	Requêtes / rapprochements de données effectués	Prestation	Action
CPAM (département 1) en lien avec la CARSAT	Bénéficiaire RSA assuré sans organisme complémentaire (pas de lien NOEMI ⁽¹⁾)	CMU-c / ACS	Envoi d'un courrier d'information
	Bénéficiaires d'un chèque ACS non utilisé 3 mois après l'édition	ACS	Invitation à une information collective par courrier, SMS, mail, en fonction des données personnelles disponibles
	Nouveaux bénéficiaires ASPA	ACS	Contact téléphonique et proposition d'envoi d'un dossier d'ACS
	Bénéficiaires de programme CIVIS sans organisme complémentaire	CMU-c / ACS	Information directe, permanences au sein des missions locales
	Personnes dont la CMU-c arrive à échéance dans le mois	CMU-c	Information (SMS, mails, courriers)
CPAM (département 2) en lien avec la CARSAT	Recherche d'éligibilité ACS auprès des bénéficiaires d'II faibles	ACS	Envoi postal d'un dossier ACS à compléter
	Détection et relance des assurés en situations de fin de droits CMU-c sans dépôt de renouvellement	CMU-c	Information (SMS, mails, courriers)
	Détection des publics bénéficiaires de l'AAH, de l'ASI ou dépendant d'un organisme de tutelle	CMU-C / ACS	Information (SMS, mails, courriers)
	Croisement des critères sociaux / non-recours à un médecin généraliste depuis 2 ans (1 an pour les personnes âgées)	CMU-C / ACS	Courrier d'information puis relance téléphonique
CARSAT (département 2)	Identification des assurés ayant l'ASPA depuis 9 mois	ASPA	Invitation à une réunion collective dans le but de maintenir les droits
RSI (département 1)	Montant des prestations retraites / données de consommation médicale	CMU-C / ACS C	Envoi d'un questionnaire notamment pour détecter un éventuel non-recours, ou un besoin en termes d'action sociale ou de prévention
MSA (département 2)	Droits RSA sans CMU/ACS	CMU-C / ACS	Invitation à un « rendez-vous prestations »
	Revenus connus sur une période donnée / composition de la famille / exclusion des ayants droits ACS ou CMU-C	CMU-C / ACS	Invitation à un « rendez-vous prestation »
CAF en lien avec les CARSAT (deux départements)	Signalement par les CAF des bénéficiaires du RSA et de l'AAH susceptibles d'être éligibles à l'ASPA	Passage du RSA à l'ASPA	Information sur l'ASPA

Source : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4158.pdf>

[26] En écho à ces constats, les rapporteurs soulignent l'absence de liens entre Pôle emploi et la CAF permettant de repérer les demandeur d'emploi en fin de droits d'ASS ou ne pouvant en bénéficier ainsi que l'absence de liens entre les MDPH et la CAF au profit du repérage des bénéficiaires d'AAH en fin de droits.

3.2 Les approches probabilistes : le data mining

[27] L'utilisation des technologies du big data au sein des organismes de protection sociale a d'abord visé la lutte contre la fraude. La CNAF 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 et notamment celle de la fouille de données ou de data mining permettent en effet un meilleur ciblage des contrôles.

[28] La CNAF a construit trois modèles de datamining ciblés sur une prestation ou un groupe de prestations :

- Un modèle pour détecter le non-recours à la prime d'activité. Ce modèle est opérationnel depuis 2019 et a été mis à disposition des CAF sous la forme d'une requête à mettre en œuvre sur le système d'information. La requête permet d'identifier des bénéficiaires potentiels de la PPA en les caractérisant par un score de probabilité, permettant ensuite aux CAF de prioriser leurs démarches de contact.
- Un modèle pour détecter le non-recours pour les prestations RSA et aides au logement ;
- Un modèle pour accompagner les familles en situation de non-recours à l'ASF qui serait déployé dans le cadre de l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaire.

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.

Prestations	% de droits ouverts parmi les non-recours identifiés	Montant mensuel des droits ouverts	Montant moyen du rappel
PPA	49 %	167 €	275 €
RSA, AAh, Mva ou Cr	40 %	337 €	812 €
APL, prime de déménagement	28 %	108 €	504 €
Asf	21 %	171 €	1734 €
Paje, Prepare, Af ou Cf	26 %	313 €	1714 €
Ajpp ou Aeelh	4 %	403 €	983 €

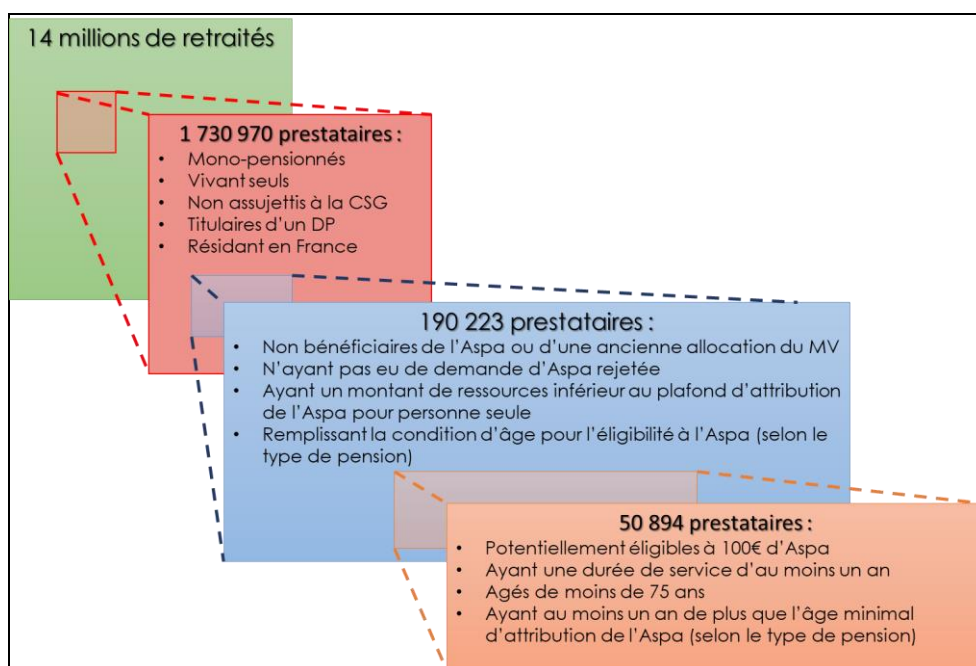
Source : CNAF

A partir de ces données, la CNAF (CNAD) 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 efficace (6' et 32" par sms par ouverture de droits, contre 61' par téléphone). A partir de ces données, la CNAF (CNAD) 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).

[29] 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 millions de retraités. En limitant la population étudiée aux 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 1,7 millions 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 (cf. schéma ci-dessous), 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.

Graphique 1 : Etape de ciblage des bénéficiaires potentiels de l'ASPA



Source : Note CNAV remise à la mission

[30] 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), et la seconde phase, toujours en cours, allant de l'entretien jusqu'à l'attribution ou non du droit.

[31] S'agissant de la première phase, les résultats font apparaître que 493105 appels ont été effectués par les cinq CARSAT participantes, parmi lesquels :

¹⁰⁵ L'écart sensible entre 50894 dossiers sélectionnés et les 493 appels réalisés s'explique par :

- Le fait que seules cinq caisses ont participé à l'expérimentation ;

- 237 assurés ont accepté d'échanger;
- 116 assurés ont souhaité obtenir soit un rdv en agence, soit l'envoi d'un formulaire ou être recontactés par un conseiller d'où un taux de contacts aboutis positifs de 49 % (116/237).

[32] Dans le cadre de la deuxième phase (devenir des 116 dossiers), seules deux caisses ont à ce jour communiqué leurs résultats :

- Nancy où sur les 14 assurés où le contact a abouti positivement, 5 ASPA ont été attribuées et 5 sont en attente, les autres n'ont pas retourné le formulaire ou n'ont pas souhaité poursuivre ;
- Rouen où sur les 36 assurés où le contact a abouti positivement, 14 ASPA ont été attribuées, 3 ont des rejets pour ressources, 5 sont en attente et le reste est classé en sans suite.

[33] 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 logement¹⁰⁶. Les limites propres aux conditions de fonctionnement de l'ASPA (récupération sur succession) constituent ensuite un frein important au recours.

3.3 Exploiter d'autres sources d'information pour mieux identifier le non recours

[34] 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 la 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.

[35] 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.

[36] L'autre ressources 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 aux liens de vie via le SNGI dont l'enrichissement relatif à ces informations est inscrit au SSSI de la sécurité sociale 2018-2022.

-
- Une sélection des dossiers a été opérée par chacune des cinq caisses, selon différents motifs : suppression des personnes sans coordonnées, des personnes pour lesquelles la situation a changé par rapport à la situation lors de la sélection de champ initial (personnes décédées, pour lesquelles une demande ASPA était en cours...) ...
 - Une sélection complémentaire réalisée pour tenir compte de la capacité à faire de la caisse, en fonction ou non de la probabilité d'éligibilité.

¹⁰⁶ 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>

Le RNCPS pourrait être un outil précieux de repérage du non recours

Le RNCPS a été créé par loi de financement de la sécurité sociale du 21 décembre 2006 et a été autorisé par le décret du 16 décembre 2009. Il a vocation à regrouper sur la base du NIR, les informations suivantes :

L'identification des bénéficiaires

L'affiliation

La nature des risques couverts, des avantages servis (mais non les montants) et les adresses déclarées pour les percevoir.

Il est commun notamment aux organismes des régimes obligatoires de bases ainsi qu'aux organismes versant des prestations chômage. Il est accessible aux collectivités territoriales et au centres communaux d'action sociale dans le cadre de l'exercice de leurs missions d'aide sociale.

4 L'évaluation du rendement des opérations de repérage reste à consolider

[37] Au-delà des procédures individuelles du type RDV des droits, les démarches d'identification des situations de non-recours, fondées sur l'exploitation des données, sont récentes et souvent encore expérimentale (datamining) ou local. L'évaluation de leur efficacité et plus encore de leur efficience reste assez limitée¹⁰⁷, seule les démarches PLANIR de l'Assurance Maladie donnant lieu à un suivi systématique.

[38] L'efficience et l'efficacité reposent sur une chaîne de facteurs qui comprend l'étendue et fiabilité de la base de données exploitée, la pertinence des requête, l'efficacité et l'efficience des modalités de contact.

[39] L'annexe du rapport sur l'évaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale fournit quelques résultats intéressants observés de façon détaillées sur deux territoires. Il ne prend pas en compte les expériences de datamining encore trop récentes et qui relèvent davantage encore du registre de l'étude de faisabilité que d'une étude d'évaluation de l'efficience.

¹⁰⁷ Ce qui n'est pas le cas des RDV des droits dont l'efficacité semble avérée, 50 % des bénéficiaires déclarant avoir obtenus au moins un droit nouveau pour ce qui concerne les RDV CAF. Une proportion similaire (65/140) est indiquée pour ce qui concerne les RDV des droits MSA dans le rapport parlementaire, déjà cité, sur le non recours.

Tableau 4 : Efficacité de différentes actions d'identification du non-recours

Actions menées	Nombre d'assurés touchés	Nombre de droits ouverts
DEPARTEMENT 1		
1 - Détecter des assurés potentiellement bénéficiaires de la CMU-C parmi les nouveaux allocataires du RSA socle grâce à la communication d'un listing chaque mois par la CAF (2016)	Envoi d'un mail ou d'un courrier auprès des nouveaux allocataires RSA n'ayant pas de lien NOEMI actif (nombre non communiqué)	ND – taux de réponse déclaré de 5 %
2 - Envoi d'un dossier CMU-C / ACS aux potentiels bénéficiaires qui déposent une demande d'aide financière au titre de l'action sanitaire et sociale (2014)	Environ 650 dossiers passés	Environ 310 accords pour une CMU-C ou une ACS
3 - Journée de sensibilisation sur l'ACS (2016)	40 assurés présents, dont 26 sans complémentaire santé	6 accords CMU-C et ACS
4 - Inciter les bénéficiaires de l'ASPA à adhérer à une complémentaire santé (2016)	ND (campagne téléphonique assurée par la CARSAT)	85 % des contacts aboutissent à l'ouverture d'un droit à l'ACS
5 – Renouvellement automatique ACS pour les bénéficiaires de l'ASPA dès que la composition familiale n'a pas évolué	30	30
DEPARTEMENT 2 (Année 2015)		
5 - Actions d'information auprès des assurés dont la CMU-C est périmée depuis 2 mois et n'ayant pas déposé de demande de renouvellement	Environ 1 700 au cours de 6 campagnes (SMS, mails, courriers)	Environ 330 accords pour une CMU-C ou une ACS
6 - Assurés dont la CMU-C est périmée depuis 8 jours et n'ayant pas déposé de demande de renouvellement	Environ 400 au cours d'une campagne en 2015	Environ 75 accords pour une CMU-C ou une ACS
7 - Promotion de l'ACS auprès d'assurés potentiellement éligibles à l'ACS	Près de 900 assurés destinataires d'un courrier et près de 400 assurés ayant eu un échange avec le facteur	17 accords pour une CMU-C ou une ACS
8 - Promotion de la CMU-C auprès d'assurés affiliés au titre du RSA socle et sans CMU-C	250 assurés contactés par téléphone	64 accords pour une CMU-C
9 - Campagnes d'information auprès d'assurés potentiellement éligibles à l'ACS	Plus de 200 appels aboutis	36 accords pour une ACS
10 - Promotion de l'ACS auprès des nouveaux retraités	Près de 270 retraités destinataires de courriers	40 accords pour une ACS

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4158.pdf>