



Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique

Yves Kottelat et Patrick Molinoz

SERVICES PUBLICS, SERVICES AU PUBLIC ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES À L'HEURE DU NUMÉRIQUE

Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par

MM. Patrick MOLINOZ et Yves KOTTELAT

au nom de la

section de l'aménagement durable des territoires

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

AVIS	6
LISTE DES PRECONISATIONS	8
Introduction	12
I - LES SERVICES PUBLICS : UNE PRÉSENCE TERRITORIALE IMPORTANTE QUI S'EST CEPENDANT RÉDUITE	13
A - Les services publics et au public, éléments essentiels de l'attractivité d'un territoire	14
B - Une présence territoriale considérablement modifiée	15
1. Une évolution profonde de l'organisation des services publics : décentralisation, déconcentration, libéralisation des opérateurs	15
2. Une très forte réorganisation des services publics ou au public d'Etat dans les territoires	15
3. Des collectivités au premier rang de l'organisation d'une grande partie des services publics de proximité	16
C - Les pouvoirs publics à la recherche de nouveaux modes de fonctionnement	17
1. Les Maisons de Santé : une tentative pour répondre au double défi de la désertification médicale et de la fermeture d'hôpitaux	17
2. Le service public postal mis à l'épreuve	18
3. MSAP et Espaces France Services pour répondre localement au recul de la présence des services publics nationaux	18
II - LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE : UNE CHANCE POUR LES SERVICES PUBLICS ET LES SERVICES AU PUBLIC ?	19
A - Un mouvement engagé mais loin d'être terminé	19
1. Un développement déjà largement engagé dans les services publics et au public	19
2. Un mouvement qui n'est pas terminé	20
B - Le numérique : outil d'amélioration globale des services publics ?	21
1. Le numérique : outil d'amélioration du point de vue des services gestionnaires	21
2. Le numérique : outil d'amélioration du service pour les usagères/usagers ?	22
3. La question des impacts environnementaux de l'usage du numérique dans les services publics et au public	23
C - Mais le numérique fait naître des contraintes et pose des questions : pouvoir, vouloir, savoir	25
1. « Pouvoir », première condition de l'accès au numérique	25
2. « Vouloir » : la question de la volonté d'utiliser le numérique est trop souvent ignorée	26
3. « Savoir » : pour une part de celles et ceux qui peuvent et veulent utiliser le numérique, compréhension et maîtrise des outils restent un obstacle à lever	27
III - LES TRANSITIONS AU CŒUR DE LA RÉUSSITE DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES SERVICES PUBLICS	28
A - Pour les usagères/usagers : le défi de l'inclusion, une transition qui doit être choisie et non subie	29

1. Identifier le degré d'éloignement du numérique pour proposer des solutions adaptées et efficaces	29
2. Démultiplier les voies et moyens de se former au numérique pour les usagères et usagers	30
3. Ne pas imposer le « tout numérique » : le « droit au refus numérique » suppose de conserver en parallèle d'autres modalités d'accès aux services publics	32
B - Le défi de la transformation des organisations : formation et implication des personnels et des organisations	33
1. Au-delà de la numérisation, l'humain	33
2. MSAP – Espaces France service : le défi de la polycompétence et de l'accompagnement numérique	34
3. Une fonction d'accueil qui requiert davantage de qualification.	36
C - Le défi de l'acculturation : vers la création d'un « service public du numérique »	37
1. Développement d'une « culture de la donnée »	37
2. Continuité, adaptabilité, égalité : vers un service public du numérique ?	39
CONCLUSION	40
DÉCLARATIONS/ SCRUTIN	44
RAPPORT	48
Introduction :	49
I - L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES SERVICES PUBLICS DEPUIS 20 ANS : UNE PRÉSENCE IMPORTANTE MAIS QUI S'EST RÉDUITE DANS CERTAINS DOMAINES	51
A - Les services publics et au public, éléments essentiels de l'attractivité d'un territoire	51
1. Des services publics qui ne sont pas des services comme les autres :	51
2. Des services historiquement caractérisés par la forte centralisation de leur organisation...	53
3. Une localisation impactée par les évolutions de la population et de sa répartition	55
4. Mobilités, transports et accès aux services	58
B - Des services dont la présence territoriale s'est considérablement modifiée.....	60
1. Une évolution profonde du mode d'organisation des services publics : décentralisation, déconcentration, libéralisation des opérateurs	60
2. Une très forte réorganisation des services publics ou au public d'Etat dans les territoires	64
3. Des collectivités au premier rang de l'organisation d'une grande partie des services publics de proximité	70
C - Les pouvoirs publics à la recherche de nouveaux modes de fonctionnement / répartition des SP : mutualisation, guichet unique... les nouveaux modèles se mettent en place.....	74

1. Nouvelle organisation de l'offre de soin : les Maisons de Santé tentent de répondre au double défi de la désertification médicale et de la fermeture d'hôpitaux	74
2. Le service public postal mis à l'épreuve	76
3. MSAP et France Services pour répondre localement au recul de la présence des services publics nationaux	77
II - LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE : UNE CHANCE POUR LES SERVICES PUBLICS ET LES SERVICES AU PUBLIC ?	79
A - Un mouvement déjà largement engagé mais loin d'être terminé :	79
1. Un développement déjà largement engagé dans les services publics et au public	80
2. Un mouvement qui n'est pas terminé	83
3. Le numérique n'est pas une fin en soi, il doit rester un moyen	85
B - Le numérique : outil d'amélioration globale des services publics ?	86
1. Le numérique : outil d'amélioration du point de vue des services gestionnaires	86
2. Le numérique : outil d'amélioration du service pour les usagères/usagers ?	89
3. La question des impacts environnementaux de l'usage du numérique dans les services publics et au public ?	93
C - Mais le numérique fait naître de nouvelles contraintes et pose encore de nombreuses questions : pouvoir, vouloir, savoir	95
1. « Pouvoir » : la première condition de l'accès au numérique pour tous	96
2. « Vouloir » : la question de la volonté d'utiliser le numérique est trop souvent ignorée	99
3. « Savoir » : pour une part de celles et ceux qui peuvent et veulent utiliser le numérique, la compréhension et la maîtrise des outils restent un obstacle à lever	101
III - LES TRANSITIONS AU CŒUR DE LA RÉUSSITE DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES SERVICES PUBLICS.....	104
A - Pour les usagères/usagers : le défi de l'inclusion, une transition qui doit être choisie et non subie.....	105
1. Identifier le degré d'éloignement du numérique pour proposer des solutions adaptées et efficaces	105
2. Démultiplier les voies et moyens de se former au numérique pour les usagères et usagers	107
3. Ne pas imposer le « tout numérique » : le « droit au refus numérique » suppose de conserver en parallèle d'autres modalités d'accès aux services publics	110
B - Le défi de la transformation des organisations : formation et implication des personnels et des organisations	112
1. Au-delà de la numérisation, l'humain	112
2. MSAP-Espaces France Service : le défi de la polyvalence, l'émergence de nouveaux métiers	113
C - Le défi de l'acculturation : vers la création d'un « service public du numérique »	118
1. « Culture de la donnée »	118
2. Continuité, adaptabilité, égalité : vers un service public du numérique ?	121
CONCLUSION	123

ANNEXES**125**

N°1 : Composition de la Section de l'aménagement durable des territoires à la date du vote.....	126
N°2 : Liste des auditionnés.....	128
N°3 : Bibliographie.....	131
N°4 : Table des sigles.....	132
N°5 : Notes de fin de document.....	134

Avis

Présenté au nom de la section de l'aménagement durable des territoires

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 168 voix pour et 3 abstentions.

SERVICES PUBLICS, SERVICES AU PUBLIC ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES À L'HEURE DU NUMÉRIQUE

MM. Patrick MOLINOZ et Yves KOTTELAT

LISTE DES PRECONISATIONS

Le CESE préconise de faire du numérique un « service public » à part entière : le « service public du numérique » doit répondre aux principes de continuité, de mutabilité, d'égalité et de neutralité. Le service public du numérique doit s'inscrire pleinement dans le cadre politique et philosophique de la République et de ses valeurs fondatrices de liberté, d'égalité et de fraternité, qui placent l'homme et la femme au cœur de la société.

Le CESE préconise de poser le principe de la progressivité et de la non exclusivité du recours au numérique. Progressivité et non exclusivité reposeront sur :

- l'instauration d'un « droit de refus » du numérique, permettant à une personne qui ne souhaite pas recourir au numérique ou à la dématérialisation de ne pas y être obligée, par exemple en matière fiscale ou sociale ;

- la garantie de maintenir dans la durée, des droits (solutions?) d'accès non numérique (par courrier, par téléphone et/ou par accueil physique) ;

- la mise en place d'exceptions juridiques aux obligations de paiement dématérialisé sans frais supplémentaires en garantissant, pour toutes les procédures dématérialisées, l'existence d'une autre modalité de paiement que celles liées à un compte bancaire,

- le principe d'envoi sous forme papier des notifications d'attribution, de suppression ou de révision de droits, sauf si l'usagère/usager consent expressément aux échanges dématérialisés.

Le CESE préconise de faire du numérique une priorité nationale par :

- la création d'un grand ministère du Numérique chargé d'incarner, de porter et de piloter une politique transversale économique, sociale et environnementale du numérique

- la création d'une Agence du Numérique et de l'Intelligence artificielle, associant le Conseil national du Numérique, et regroupant l'Agence du Numérique, la Délégation interministérielle du Numérique (DINUM) et l'ANSII...

- la clarification de la place, du rôle et de la coordination des autorités indépendantes chargées notamment de veiller au respect des principes éthiques qui doivent guider la généralisation des pratiques numériques à savoir la CNIL, le CSA et l'ARCEP.

- l'accélération du déploiement du THD partout et pour toutes et tous en privilégiant les solutions de fibre à la maison et à l'entreprise (FTTH et FTTO) afin de placer tous les territoires en situation d'accès égal à internet Très Haut Débit et à la téléphonie mobile.

Le CESE appelle à définir les actions de service public, « non numérisables » (en particulier dans les hôpitaux, maternités, EHPAD, services de la Justice...) et à renforcer leur accès par une présence physique à la juste « distance-temps » des usagères et usagers.

Pour le développement d'un service public du numérique responsable en matière d'environnement, de développement économique, de cohésion sociale, le CESE appelle à réaliser une étude d'impacts sur toutes les opérations majeures de transformation des services publics. Il s'agit en particulier d'évaluer sur des bases solides la contribution écologique du numérique :

- besoins de transports pour les usagères/usagers ou les agentes/agents des services publics ;
- besoins accrus ou diminués d'énergie ou de matériaux des équipements ;
- impacts ou encombrement en ville ou dans le paysage rural des relais ou des installations, et au final un bilan sur les émissions de gaz à effet de serre.

Ce bilan initial et ce suivi pourront inclure également une estimation des impacts positifs ou négatifs du développement numérique ou du maintien sur la capacité de résistance des territoires et de la société aux chocs ou aux crises (logique d'adaptation/résilience).

Ces évaluations pourront être consolidées au niveau régional ou national par un « baromètre du numérique » qui fera ainsi le lien pour les services publics entre les transitions numérique et écologique.

Le CESE préconise de faire de l'inclusion numérique une priorité du « service public numérique » en :

- renforçant la formation (initiale, continue et tout au long de la vie) au numérique
- facilitant le financement public et privé des dispositifs d'inclusion sous contrôle public à l'échelon régional,
- soutenant l'engagement associatif au service de l'inclusion, notamment via les tiers-lieux et l'engagement de jeunes en service civique.
- encourageant le développement de lieux dédiés à l'acculturation numérique des entreprises en liens avec les réseaux consulaires.

Synthèse de l'avis

Le CESE préconise de former au numérique les professionnels de l'accueil des services publics (en particulier du bloc communal, des MSAP et espaces France Service) ainsi que des acteurs associatifs contribuant à l'accompagnement des personnes éloignées du numérique :

- au repérage des publics en difficultés avec le numérique ;
- à l'intermédiation numérique
- aux procédures mises en œuvre par les opérateurs des services publics, pour en faire des agentes et agents généralistes, capables de conseiller et d'adresser les personnes et usagères et usagers au bon interlocuteur.

Le CESE préconise de réaffecter une partie des moyens et des postes dégagés par la dématérialisation pour maintenir et renforcer l'accueil de terrain, ainsi que pour favoriser l'accès aux droits.

Le CESE préconise de faire de la question de la donnée numérique une priorité en :

- assurant la souveraineté nationale et européenne sur les données numériques ainsi que sur la maîtrise des technologies afférentes (5G, fibre, etc.) ;
- clarifiant et renforçant la place, le rôle et la coordination des autorités indépendantes chargées notamment de veiller au respect des principes éthiques qui doivent guider la généralisation des pratiques numériques, à savoir la CNIL, le CSA et l'ARCEP, afin qu'elles deviennent de réelles garantes de la confiance numérique ;
- favorisant la diffusion d'une culture de la sécurité numérique par la désignation d'une ou d'un élu « correspondant cybersécurité » dans chaque collectivité locale et en renforçant les moyens de l'ANSII.

Le CESE appelle à valoriser les atouts du numérique pour amplifier l'adhésion des usagers et des agents, femmes et hommes, en veillant à :

- simplifier les outils numériques, (en multipliant les dispositifs tels que « Dites-le nous une fois », en utilisant des solutions de reconnaissance vocale, en adaptant les outils aux contraintes des personnes handicapées...) ;
- rassurer et protéger les usagers via une politique de protection des données renforcée et une meilleure sécurisation des démarches administratives en ligne ;
- associer systématiquement l'utilisateur au développement des outils numériques de services publics ;

- imposer des fonctions de « retours utilisateurs » (évaluation, réaction, signalements...) dans tous les outils numériques de relation aux usagers.

Afin que la transition numérique réussisse, le CESE préconise, dans le cadre d'un « réel » dialogue social :

- l'attribution des moyens nécessaires à la formation des personnels et à leur accompagnement ;

- la reconnaissance dans le cadre de leur carrière, de leur implication dans cette réussite.

- l'accompagnement des professionnels (publics et privés) à la transition numérique en évaluant et prévenant les risques psychosociaux et en confortant la formation permanente.

Le CESE préconise que l'ensemble des opérateurs nationaux de service public portent des espaces France service.

Le CESE préconise d'imposer aux moteurs de recherche de privilégier les sites institutionnels et de créer un label officiel pour prévenir l'intermédiation payante de prestataires privés dans l'obtention de documents publics gratuits (certificats de naissance, permis de conduire, etc.).

Introduction

Les services publics jouent dans notre pays un rôle essentiel dans l'aménagement du et des territoires, dans leur animation sur le terrain et la qualité de vie de leur population. Ils jouent un rôle particulier dans les situations de crise, comme le montre l'épidémie de la Covid-19. Ils sont soumis aux évolutions technologiques et en particulier à la révolution numérique dont l'ampleur augmente sans cesse. L'interaction entre généralisation du fait numérique et évolution des services publics fonde cet avis.

En France, le service public désigne, d'une part, « une activité d'intérêt général effectuée sous le contrôle de la puissance publique par un organisme public ou privé », et d'autre part, « l'entité publique gérant cette activité ». Il se fonde sur les principes d'accessibilité, de continuité et d'adaptabilité.

L'organisation et la nature des services publics ont évolué sous l'effet de choix politiques et de mutations technologiques. Les évolutions institutionnelles (décentralisation, construction européenne) ainsi que les réformes de l'Etat et des collectivités territoriales ont contribué à la transformation des services publics.

Les changements de la société, les attentes des usagers/usagers, les choix des acteurs et des opérateurs et les possibilités ouvertes par les évolutions technologiques ont contribué à cette évolution. A la notion historique de service public est ainsi, entre autres, venue s'ajouter celle, plus large et discutée, de services « au public », que l'on peut définir **comme « l'ensemble des services publics et privés nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires »¹.**

La population de notre pays est attachée aux services publics mais en attend des améliorations en termes d'accessibilité, de personnalisation, de qualité de services rendus. La diminution de la présence physique qui rend plus difficile l'accès à certains services publics est regrettée, en particulier dans des zones rurales, des quartiers de la politique de la ville et des territoires ultra-marins.

La révolution numérique accélère les mutations socio-économiques. L'informatique qui accompagnait les premiers mouvements de décentralisation et se cantonnait à un usage professionnel, a été remplacée par un numérique omniprésent dans le quotidien de chaque citoyenne et citoyen. Le numérique, désormais au cœur de la « relation usagers », offre des opportunités considérables : instantanéité d'accès, rapidité, confort, abolition des distances, transparence.

Si les promesses du numérique semblent sans limites elles ne sont pas sans inconvénients. Le numérique accélère, dans bien des cas, le recul de la présence physique des services publics ou *a minima* des emplois qui y sont liés ; il fait naître, du fait de la qualité très inégale des infrastructures, une nouvelle fracture territoriale alors qu'il devait effacer les distances ; il fait apparaître des difficultés d'usage pour une part très importante de la population qui ne suit pas le rythme des évolutions technologiques.

Il apparaît que le recul de la présence humaine dans certains services publics ne peut pas être compensée par le numérique. La nature même de certaines actions de

service public les rend à ce stade non « numérisables » et la maîtrise des outils numériques, ou leur accessibilité (technique, financière...), restent inégales parmi les usagères/usagers.

Pour répondre à l'accélération des évolutions numériques, l'État, les collectivités locales et les opérateurs multiplient les initiatives pour généraliser le développement des usages numériques et leur meilleure maîtrise par les citoyens, avec pour objectif une meilleure « présence » dématérialisée de certains services publics sur le territoire.

La crise de la Covid-19 agit comme un révélateur et un amplificateur des rapports essentiels et indispensables des services publics et au public au numérique. Elle en souligne les atouts comme les insuffisances et les faiblesses.

La réflexion s'articule en trois temps : l'avis **rappelle** l'évolution de l'organisation territoriale des services publics depuis 20 ans et **analyse** en quoi la révolution numérique est tout à la fois une chance et une contrainte pour les services publics. Il **identifie** les défis à relever pour que la transformation numérique des services publics, là où elle est possible et souhaitable, soit une réussite, et formule un ensemble de préconisations pour y parvenir.

Le travail du Défenseur des Droits est à la racine de notre réflexion. Il affirme que, *« pour bénéficier à tous et à toutes, la dématérialisation des services publics devra constituer un investissement massif pour notre pays, pour l'Etat, bien sûr, mais également pour l'ensemble des acteurs du service public et pour les usagers qui devront s'y adapter. Les pouvoirs publics ne devront jamais perdre de vue que, dans cette transformation en profondeur de nos services publics, l'objectif premier devra rester l'amélioration du service rendu aux usagers, à tous les usagers, et du maintien des droits pour tous. »*². Par cet avis, le CESE souhaite contribuer à cette démarche de progrès.

I - LES SERVICES PUBLICS : UNE PRÉSENCE TERRITORIALE IMPORTANTE QUI S'EST CEPENDANT RÉDUITE

Il y a service public quand une autorité publique reconnaît qu'un service ne peut pas relever uniquement du droit commun de la concurrence mais suppose des règles particulières d'organisation et de régulation. Trois objectifs fondent leur légitimité selon Pierre Bauby : garantir le droit de chaque habitante/habitant d'accéder à des biens et services fondamentaux ; assurer la cohésion, conforter le lien social et promouvoir l'intérêt général ; prendre en compte le long terme et le développement durable des territoires.

Les services publics sont régis par trois principes majeurs (« lois de Rolland »). Il s'agit des principes de **continuité** (le service fourni ne doit pas être perturbé par des interruptions gênantes), **d'adaptabilité** (qui permet d'adapter en continu le service à l'évolution des besoins collectifs et des techniques) et **d'égalité** (qui interdit, à situation identique, toute discrimination sur le service rendu et sur ses charges).

A - Les services publics et au public, éléments essentiels de l'attractivité d'un territoire

L'accès aux services publics et au public et leur qualité influent sur les dynamiques locales, l'attractivité d'un territoire, l'emploi et la qualité de vie de la population. L'accès aux services publics et au public a des incidences sur l'attractivité économique d'un territoire, ainsi que sur la possibilité d'y maintenir et/ou d'y attirer des entreprises. Les députés Jean-Paul Dufrègne et Jean-Paul Mattéi observent que, outre « *la présence de services publics et de services de proximité, l'attractivité des territoires ruraux repose sur le numérique, principale voie d'accès aux démarches administratives et facteur de développement d'activités économiques hors des centres urbains* »³.

Plusieurs modèles de référence ont historiquement caractérisé la gestion des services publics en France. D'une part, l'Etat a souvent choisi de les mettre en œuvre lui-même (justice, finances publiques, santé...) ou de les organiser nationalement en confiant leur gestion à des entreprises publiques caractérisées par une situation de monopole et une forte centralisation (La Poste, la SNCF, EDF...), d'autre part, les collectivités territoriales gèrent ou concèdent des services publics locaux.

Si la **prégnance de la tutelle de l'Etat est traditionnellement forte en France**, la **décentralisation**, entamée en 1982, a largement changé la donne. Les collectivités locales gèrent en direct ou *via* des **entreprises privées** (gestion de l'eau notamment), ou des **associations** (en particulier dans le domaine social) une part grandissante des services publics du quotidien.

La législation communautaire a fait évoluer le concept en distinguant les « Services d'intérêt général » (SIG), financés par l'impôt, des « Services d'intérêt économique général » (SIEG), financés principalement par des redevances, avec des obligations de mise en concurrence.

L'Etat a donc eu un rôle majeur mais non exclusif dans l'organisation des services publics et au public.

La répartition géographique de la population interagit avec la localisation des services publics et au public. En matière de services publics et au public, une échelle à prendre en compte est celle des bassins de vie, « *plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* ». Selon l'INSEE, la France compte 1 666 bassins de vie, (dont 1 644 dans l'hexagone et 22 dans les DOM).

En lien avec la répartition de la population, **les offres de mobilités sont à prendre en compte : elles conditionnent l'accès à de nombreux services publics et au public.** Une étude de l'INSEE relative aux temps de trajet pour accéder au panier « **de la vie courante** » (commerces de proximité, établissements scolaires, services de première nécessité) relève des temps d'accès d'autant plus élevés aux services que les communes sont peu denses⁴.

Ces constats posent question au regard du principe **d'accès équitable aux services publics et au public** pour toutes et tous selon leurs besoins.

Les ambitions du numérique, non réalisées complètement à ce jour, d'abolir les distances, peuvent, pour certains services publics et sous certaines conditions, réduire les inégalités d'accès liées à ces contraintes géographiques et de mobilité.

B - Une présence territoriale considérablement modifiée

L'organisation des services publics a profondément évolué depuis quarante ans sous l'effet de plusieurs facteurs : les évolutions institutionnelles et politiques d'abord (décentralisation et déconcentration) ; les choix économiques et budgétaires ensuite (dans une logique d'austérité le plus souvent) et les décisions d'ouverture à la concurrence enfin (La Poste, France Telecom, SNCF...).

Les plans en cours (Action Publique 2022 et projet de loi 3D (Décentralisation, Différenciation, Déconcentration)) semblent aller dans le même sens d'une réduction de la présence physique des services publics dans les territoires. Le facteur technologique sera traité dans le chapitre II.

1. Une évolution profonde de l'organisation des services publics : décentralisation, déconcentration, libéralisation des opérateurs

Les **lois de décentralisation** ont placé les collectivités territoriales, sans qu'elles bénéficient toujours des transferts financiers nécessaires, au cœur de nombreuses missions de services publics de proximité. L'offre de services publics s'en est trouvée densifiée et quelquefois améliorée. Des transferts de personnels de la fonction publique d'Etat vers la fonction publique territoriale, qui s'est renforcée, ont accompagné ces transferts de compétences.

L'administration territoriale de l'Etat a aussi connu une succession de réformes même si les mouvements de déconcentration ou de réduction d'activités liés à la décentralisation n'ont pas toujours été coordonnés.

En parallèle, de grands opérateurs nationaux historiques, tels France Télécom, La Poste ou la SNCF, ont été profondément réorganisés avec l'ouverture à la concurrence de leur domaine d'activité.

Enfin, les partenariats publics privés (PPP) se sont fortement développés suite à la LOPSI du 29 août 2002 et à l'ordonnance du 17 juin 2004 créant les « contrats de partenariat » (CDP). Ils sont désormais largement remis en cause, notamment par le Sénat, la Cour des Comptes et le CESE⁵.

2. Une très forte réorganisation des services publics ou au public d'Etat dans les territoires

Les réorganisations des services publics ou au public d'Etat ont été considérables dans les territoires. A l'échelle de cet avis, nous n'évoquerons que quatre exemples significatifs.

Depuis 20 ans, le législateur n'a cessé de réformer le **système de santé** : création des agences régionales de santé (ARH, ARS...), les communautés hospitalières, renforcement de la régulation hospitalière, évolution de la carte hospitalière (urgences, maternité), profondes restructurations (fusions d'établissement), changement de logique économique (HPST et T2A) ou modification de la gouvernance des établissements, évolution des cadres d'exercice de la médecine de ville (maisons de santé, Sisa...).... Le résultat semble très discutable aujourd'hui. La démographie médicale de ville reste défavorable tant en nombre que du point de vue de sa répartition géographique. Le nombre de maternités a été réduit de 40 % en 20 ans (de 814 en 1996 à 482 en 2017). Pour les urgences, la modification de leur structuration complique la comparaison de leur répartition dans le temps mais la situation s'est détériorée, comme le soulignent les très nombreuses pétitions dont le CESE s'est saisi.

La Poste, qui assume quatre missions de service public⁶, dont deux ont des incidences sur l'accès au réseau postal, a transformé la majorité de ses bureaux de plein exercice soit en Agence Postale Communale soit en Relais Poste Commerçant. La couverture géographique est ainsi assurée, dans un cadre toutefois différent.

Les **opérateurs publics de la protection sociale** ont largement dématérialisé leurs échanges avec les usagers : les accueils physiques de proximité sont fermés, marquant un **recul de leur présence territoriale**. Selon l'IGAS, la réduction du nombre des sites d'accueil physique a atteint, entre 2013 et 2018, 49 % dans la branche retraite, 39 % dans la branche maladie et 27 % dans la branche famille. L'ampleur a toutefois été moindre chez d'autres opérateurs (MSA, Pôle Emploi...) ⁷.

Quant aux **services régaliens**, la réorganisation des services départementaux dans les préfetures et sous-préfetures a notamment affaibli des pans importants de l'appui aux collectivités. Parallèlement, la réforme de la carte judiciaire s'est traduite par une réduction d'un tiers du nombre d'implantations de juridictions judiciaires. Des réformes et des évolutions d'implantation sont aussi intervenues dans la Police, la Gendarmerie et les armées.

3. Des collectivités au premier rang de l'organisation d'une grande partie des services publics de proximité

La décentralisation et les réorganisations des services de l'Etat placent les collectivités locales en première ligne pour une grande partie des services publics. Cette montée en puissance des collectivités en faveur des services publics locaux est fragilisée depuis une quinzaine d'années par le bouleversement de leur socle de ressources.

La **commune** est le premier maillon de la présence publique au contact de la population. Ses compétences, exercées de plus en plus avec son EPCI de rattachement, lui permettent de déployer des services publics couvrant l'ensemble de la vie des personnes. Maire et secrétariat de mairie sont un point d'entrée privilégié, notamment dans les territoires ruraux et ultra-marins. Durant la crise Covid19, le maillage des collectivités a permis des réponses de service public efficaces.

Les **départements** jouent un rôle majeur pour les politiques sociales (APA, protection de l'enfance...) et gèrent et entretiennent collèges et routes

départementales. Souvent, ils portent la maîtrise d'ouvrage du déploiement des infrastructures internet très haut débit dans les territoires ruraux. Ils pilotent le **schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAAP)**.

Les **Régions** ont un rôle essentiel pour l'aménagement du territoire et, conjointement avec les métropoles, pour l'économie. Elles gèrent les lycées, la formation professionnelle, les transports, le développement durable et définissent la stratégie numérique. Dans ce cadre, les réformes successives ont également favorisé l'émergence de nouvelles collectivités territoriales comme les métropoles. Leur création devait permettre de partager certaines compétences, de concentrer les richesses, d'augmenter l'attractivité. Mais cela semble parfois se faire au détriment des territoires environnants.

Aujourd'hui, **les collectivités locales assument l'essentiel des services publics de proximité.**

Le bilan de l'évolution de la présence des services publics dans les territoires depuis 20 ans est contrasté. Au recul de la présence de services nationaux semble répondre un développement des services du quotidien par les collectivités locales. Mais le recul d'un service national (un service d'urgence, une école, une gare) n'est en réalité pas compensé car le service local créé n'a rien à voir avec lui (un accueil périscolaire, un transport collectif, une maison de santé). Globalement, la désertification des services publics mécontente la population et conduit à la recherche de nouveaux modes d'organisations.

C - Les pouvoirs publics à la recherche de nouveaux modes de fonctionnement

La logique budgétaire et/ou l'ouverture à la concurrence ont souvent eu des effets négatifs pour les usagers et usagers. A l'heure de l'information instantanée et continue, qui « rapproche » virtuellement les usagers, les organisations ont diminué leur présence territoriale. Face aux critiques, des modèles nouveaux, fondés sur la transversalité et la mutualisation, tentent de compenser l'émiettement territorial.

1. Les Maisons de Santé : une tentative pour répondre au double défi de la désertification médicale et de la fermeture d'hôpitaux

Alors que le nombre d'hôpitaux publics ou participant au service public diminue, la fréquentation des services d'urgence augmente pour des actes ne relevant pas réellement de l'urgence vitale. Face à la désertification médicale, les pouvoirs publics ont accompagné de nouvelles pratiques pour la médecine de ville : en 2018, on dénombre **1 400** Maisons de santé au sens de la Loi.

En mutualisant les pratiques, les maisons de santé jouent un rôle important pour assurer un service de proximité. Coordinées par l'ARS dans leur fonctionnement, les Maisons de santé sont soutenues financièrement par l'Etat et les collectivités territoriales (Communes, EPCI, Départements, Régions). Mutualisation et transversalité des pratiques sont facilitées par le déploiement d'outils numériques

(notamment télémédecine) dont la généralisation, accélérée par la période de confinement, semble prometteuse.

2. Le service public postal mis à l'épreuve

Le **service public postal** compte parmi les services publics les plus profondément bouleversés. Le groupe La Poste doit en même temps absorber le choc technologique qui précipite la chute des échanges de courrier traditionnel (18 milliards en 2010, 9 milliards aujourd'hui), s'ouvrir à la concurrence et assumer ses missions de services publics.

Pour respecter son obligation de maintenir 17 000 points de contact sur le territoire français, La Poste ne compte plus que 7 700 bureaux de poste de plein exercice complétés par 6 500 Agences Postales Communales (portées par les communes) et 3 000 relais poste commerçants (portés par des commerçants). La crise sanitaire de la Covid-19 a mis en lumière l'importance des missions de La Poste : distribution du courrier et de la presse, approvisionnement des distributeurs automatiques de billets, versement des prestations sociales à plus de 1,5 millions de personnes. Elle a aussi souligné l'importance du réseau porté par les communes (APC) et les commerçants (RPC), bien qu'ils n'offrent pas les mêmes services que les bureaux de poste de plein exercice.

La Poste porte plus de 500 MSAP et affirme son intention de s'engager de plus en plus à relever le défi de l'inclusion numérique.

3. MSAP et Espaces France Services pour répondre localement au recul de la présence des services publics nationaux

Les **Maisons de service au public** (MSAP) ont été créées par la loi NOTRé de 2015. Les usagers peuvent y être accompagnés par des agents-médiateurs dans leurs démarches administratives avec 6 opérateurs signataires (Pôle emploi, CNAM, CNAF, CNAV, CCMSA et La Poste). Dès l'origine, les collectivités locales ont été sollicitées pour co-financer cet outil de mutualisation de services publics dépendant de l'échelon national.

On compte 1676 MSAP en février 2019. Le modèle apparaît cependant fragile selon la Cour des Comptes, qui souligne que son financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs structurellement en déséquilibre. En outre, leur offre de services apparaît hétérogène et peu connue. Si nombre de MSAP ont démontré leur utilité, l'engagement concret des opérateurs nationaux s'est parfois avéré insuffisant. Le bilan des MSAP portées par La Poste apparaît très mitigé, même s'il faut souligner que La Poste fut le seul opérateur national à porter massivement le dispositif.

Face à ces limites, le gouvernement a souhaité renforcer le dispositif. Le 1er juillet 2019, le Premier ministre publiait la circulaire instaurant le label France Services. L'installation (ou l'établissement ou la création) d'**espace « France Service »** (EFS) par nouveau canton (2 000 à 2 500 à terme). Chaque EFS devrait donner accès aux services de dix opérateurs/administrations. En mars 2020, 534 EFS avaient été labellisés (une centaine de créations et 400 ex-MSAP). 60 % de ces EFS sont portés par les collectivités territoriales⁸.

L'accent est mis sur l'inclusion numérique, la formation obligatoire des agentes et agents, l'adhésion à une charte nationale d'engagement et la définition d'un bouquet de services. Les obligations pesant sur les opérateurs sont renforcées : imposition d'une présence physique (2 ETP au moins par EFS) ou d'une réactivité téléphonique ou de l'utilisation de rendez-vous en visio-conférence. Pour autant, le financement par l'Etat (30.000 €/an pour les collectivités) reste strictement identique à ce qu'il était dans le régime MSAP et n'est pas à la hauteur des enjeux. La formation des agents est un autre sujet sensible, le CNFPT ayant dû produire en urgence des formations pour permettre une labellisation dans des délais très courts. La capacité des EFS à répondre à la complexité des demandes des usagères/usagers, nécessitant un personnel formé et qualifié, pose question.

Que ce soit en matière de santé, pour La Poste ou au travers des MSAP-EFS, mutualisation et transversalité sont au cœur des réorganisations engagées. Elles sont rendues possibles (mais pas toujours souhaitables) par la révolution numérique.

II - LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE : UNE CHANCE POUR LES SERVICES PUBLICS ET LES SERVICES AU PUBLIC ?

A - Un mouvement engagé mais loin d'être terminé

L'Etat, les grands opérateurs des services publics nationaux et les collectivités locales se sont engagés dans des démarches d'informatisation puis de dématérialisation et de numérisation depuis plusieurs décennies.

1. Un développement déjà largement engagé dans les services publics et au public

La DGFIP s'est, par exemple, engagée de longue date avec les téléprocédures des usagers professionnels. Des projets comme la télédéclaration en matière d'Impôt sur le Revenu (IR) ou le Prélèvement à la source (PAS) ont ensuite vu le jour pour les particuliers. Au ministère de l'Intérieur, les démarches faites auparavant en préfecture et sous-préfecture sont désormais réalisables sur Internet.

En matière de **protection sociale**, une politique de dématérialisation a aussi été engagée. Des dispositifs d'accueil sont mis en place depuis 2016 dans le réseau des CAF. Les allocataires s'adressent en moyenne à la CAF 40 fois par an par Internet et 10 fois par les canaux traditionnels (accueil physique, téléphone, courrier). La CAF ne s'est pas assignée un objectif de 100 % Numérique mais ne fait plus la promotion des démarches papier (7 à 10 % du total). Pour les 20 % des usagères/usagers éloignés du numérique, la CAF indique « œuvrer avec le concours de partenaires et d'associations spécialisés dans l'inclusion numérique ».

La CNAM ne s'est pas fixée comme objectif d'atteindre le « 100 % numérique » en imposant à son public une obligation de faire toutes ses démarches sur le site « AMELI ». Le nombre d'agents dédiés à l'accueil, contrairement au nombre de

permanences ou points d'accueil, n'a pas diminué et, le flux de visites étant moins dense, les agents d'accueil ont plus de temps pour accompagner le public, souvent en grande précarité, qui se déplace.

La MSA offre un bouquet de services en ligne et indique qu'elle veille à garder une présence territoriale forte.

Les **collectivités locales** proposent un panel de services en ligne qui va croissant même si l'accueil physique demeure une de leurs caractéristiques essentielles, notamment du fait de l'existence du réseau de près de 35.000 communes.

La dématérialisation des démarches en ligne est devenue le quotidien des collectivités, que ce soit en matière d'état civil, d'inscription sur les listes électorales, de titres d'identité, de recensement, de sécurité et de salubrité, de gestion de la circulation, de voirie, d'école, de collèges ou de lycées et bien sûr de paiement en ligne (redevances, taxes...). L'essor des initiatives de « villes intelligentes » ou de « territoires connectés » augmentera considérablement le nombre et la qualité des services dématérialisés déployés. Parallèlement, les collectivités intègrent de plus en plus les outils numériques pour leur fonctionnement interne (signature électronique, archivage électronique, etc.) et dans leurs relations avec leurs partenaires extérieurs (entreprises avec la dématérialisation des marchés publics, Etat, autres collectivités).

Cette numérisation de l'action des collectivités locales leur impose d'être de plus en plus exigeantes en matière de qualité de desserte internet. Beaucoup de communes de petite taille souffrent de la double peine du non accès à un réseau internet de qualité d'une part et du manque de moyens humains qualifiés de l'autre.

2. Un mouvement qui n'est pas terminé

Le plan action publique 2022 a pour objectif de *« bâtir un nouveau modèle de conduite des politiques publiques qui prenne en compte la révolution digitale et ses nouveaux usages »*.

Dans le domaine de la santé, le Plan Santé 2022 s'articule sur le parcours du patient. La télémédecine, levier majeur pour améliorer dans nombre de territoires l'accès aux soins, est en plein essor. La crise sanitaire Covid19 et le confinement ont renforcé cette nécessité tout en réaffirmant le rôle central des professionnels de santé. Le Gouvernement a lancé la concertation pour le Plan Ségur santé.

Au plan local, les communes s'engagent de plus en plus dans des démarches de « villes intelligentes ». Des grandes villes sont à la pointe, comme Lyon ou Dijon. L'intérêt augmente dans les villes moyennes et jusque dans de petites communes.

La généralisation du numérique pose la question des domaines et activités qu'il est souhaitable de conserver dans la sphère publique, régie par des autorités élues à des fins d'intérêt général, et de ceux dont la gestion peut être laissée à des entreprises, dont certaines d'une grande puissance financière et technologique. Le numérique n'est pas une fin en soi, il doit rester un moyen

Comme d'autres grandes évolutions, la révolution numérique génère de grandes appréhensions. C'est d'autant plus vrai dans le domaine des services publics où elle doit démontrer qu'elle sert l'intérêt général. En effet, l'idée que l'informatisation aurait d'abord servi un objectif de réduction des dépenses de personnels subsiste. Ensuite,

avec la généralisation de l'interaction avec les usagers, la question de l'intelligence artificielle (IA) inquiète de plus en plus. La question de l'observance et du respect des règles et des valeurs démocratiques se pose.

Le numérique est bien ce que l'on en fait. Il doit rester un moyen et non une fin. Il importe pour le CESE, et ce plus encore pour la dématérialisation de services publics et au public, qu'il soit utilisé au service de l'intérêt général et dans le respect des libertés individuelles, c'est-à-dire qu'il soit soumis à un cadre politique et éthique clair, avec des moyens de contrôle sur son utilisation.

B - Le numérique : outil d'amélioration globale des services publics ?

Services publics et acteurs publics se sont depuis 30 ans engagés dans le développement du numérique. Dans la période récente, ceux-ci portent entre autres sur les « données ouvertes »⁹, les « méga données » (Big Data)¹⁰ et les possibilités offertes par l'usage des algorithmes et « l'intelligence artificielle ». Pour le CESE, le numérique et les évolutions qu'il permet doivent être un instrument d'amélioration globale de l'efficacité, de la qualité et de la proximité des services publics, au bénéfice des usagères/usagers, des territoires, des acteurs publics et de leurs agentes/agents.

1. Le numérique : outil d'amélioration du point de vue des services gestionnaires

Le numérique, s'il est utilisé à bon escient, améliore l'efficacité des services gestionnaires.

Pour M. Délugu, président du Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) « *les **enjeux d'efficience** de l'action publique, de **développement des services** à l'usager, de **démocratie de proximité et d'attractivité des territoires** [...] ne doivent pas masquer le fait que la grande majorité de collectivités suivent avec peine le rythme imposé par les nouvelles réglementations, notamment en matière de données et de dématérialisation* »¹¹.

Les outils numériques engendrent souvent un report sur l'usagère/usager de certaines tâches qui étaient jusque-là effectuées par des agents, ce qui peut nuire à l'emploi. Mais l'allègement de tâches répétitives ouvre la possibilité de se **concentrer sur la résolution de problématiques plus complexes ou sur un accompagnement plus ciblé des usagères/usagers.**

Pôle Emploi a introduit en 2014 des modalités d'inscription en ligne et un envoi à distance des modalités d'indemnisation. Le numérique facilite l'essor de salons en ligne ou la possibilité de candidater à un poste sans se déplacer¹². Cela s'est traduit concrètement par 30 % de suppression des postes destinés à l'indemnisation, avec une transformation des métiers des agents et ne permettant pas forcément une personnalisation accrue.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) s'est engagée dans une logique d'optimisation des services rendus et de maîtrise des coûts de fonctionnement, reflétée par ses Contrats d'orientation stratégique successifs.

La CNAV a mis en place une vingtaine de téléservices, dont beaucoup de services nouveaux qui ne seraient pas possibles sans le numérique¹³.

2. Le numérique : outil d'amélioration du service pour les usagères/usagers ?

Pouvoir faire des démarches administratives en ligne, 24 heures sur 24, 365 jours par an *via* un smartphone, plutôt qu'à un guichet ou par téléphone engendre pour beaucoup d'usagères/usagers un gain de temps et une économie, en supprimant le déplacement et la contrainte de l'attente. Il faut néanmoins noter que des tâches et des coûts supportés par les services publics sont reportés sur les usagères/usagers.

D'après le tableau de bord 2017 des services publics numériques, quelques 75 % des particulières et particuliers qui déclaraient en 2016 avoir fait une démarche administrative indiquaient l'avoir fait en ligne. Parmi les entreprises de moins de 10 salariés, 53 % déclaraient avoir fait une démarche administrative sur Internet, avec un taux de satisfaction de 78 %. Parmi celles de plus de 10 salariées/salariés, 74 % avaient en 2016 fait au moins une démarche administrative en ligne avec un taux de satisfaction de 95 %. L'enquête relève l'**utilisation croissante du numérique**¹⁴.

Le **programme « Dites-le nous une fois » porté par l'Etat** est un exemple de simplification de la vie des particuliers et entreprises. Lancé dans les années 2010, il a d'abord visé à réduire la redondance des informations demandées aux entreprises par les administrations. Ce programme a depuis été amplifié et dans certains domaines, étendu aux particulières et particuliers, en application de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance de 2018¹⁵.

Avec la généralisation des outils numériques, l'approche utilisateur/utilisatrice et leur association très en amont à la conception des outils devient une exigence pour que le grand public puisse utiliser sites et documents efficacement.

Cette préoccupation semble de plus en plus prise en compte par les administrations et opérateurs nationaux de services publics. Ainsi, ceux relevant de la protection sociale développent des approches centrées sur l'expérience utilisateur, avec le recours en leur sein à des ergonomes.

Depuis 2013, l'Etat met en œuvre une politique d'innovation permettant à des « **Startups d'Etat** » de développer des produits numériques centrés sur les usagères/usagers. La DINSIC, devenue Direction interministérielle du numérique (DINUM), a ainsi créé en 2015 la mission « Incubateur de services numériques ».

Enfin, les outils numériques peuvent permettre une réactivité de nature à améliorer globalement le service, l'utilisateur partageant son expérience et faisant remonter des informations utiles à l'amélioration même du service. Elles doivent être pensées en amont pour s'inscrire dans une démarche d'intérêt général.

Le CESE note néanmoins le problème de la multiplication de services en ligne payants qui proposent d'effectuer des démarches relevant de missions gratuites de services publics (demande d'un acte de naissance, délivrance du permis de conduire, etc.). Ces pratiques devraient être interdites ou *a minima* contrôlées. La mise en place par l'État d'un signalement clair (charte graphique, label) est nécessaire pour lutter

contre ces confusions, comme le note le Défenseur des droits¹⁶. La mise en avant automatique des sites publics dans les moteurs de recherche, dès lors que sont en jeu des démarches non marchandes portées par les opérateurs publics, apparaît nécessaire.

Préconisation 1 :

Le CESE préconise d'imposer aux moteurs de recherche de privilégier les sites institutionnels et de créer un label officiel pour prévenir l'intermédiation payante de prestataires privés dans l'obtention de documents publics gratuits (certificats de naissance, permis de conduire, etc.).

Le confinement imposé dans le cadre de la pandémie Covid19 souligne l'utilité des technologies numériques mais aussi leurs limites, comme le note le Défenseur des droits¹⁷.

Les réalités préexistant à la crise de la Covid-19 n'ont pas été effacées. Ceux qui étaient avantagés (zones couvertes en THD, services disposant d'outils éprouvés, citoyens et salariés maîtrisant les outils...) le sont plus encore. Ceux qui avaient des difficultés en mesurent plus cruellement l'acuité. Mais l'importance relative du numérique a changé : si des activités indispensables (notamment en matière de santé) passent par la présence physique de personnes, le numérique permet de maintenir un niveau d'activité de ces missions qui serait impossible sans lui.

Depuis le 17 mars 2020, les services publics dont l'accès physique n'était pas indispensable ont été fermés au public pour freiner la pandémie. C'est largement par téléphone, courriel et visioconférence, qu'activités et échanges se sont alors poursuivis. Plus largement, les activités économiques n'imposant pas une présence physique ont pu continuer grâce au déploiement massif, et largement improvisé, du télétravail, qui se poursuivra probablement après la crise. Il sera alors nécessaire de faire évoluer son cadre afin de garantir aux salariés le droit à la déconnexion et l'application du code du travail, des statuts et des conventions collectives (cf. *infra*). **Mais, si la question des inégalités n'a pas été réglée, sans le numérique, les problèmes posés par le confinement auraient été démultipliés.**

3. La question des impacts environnementaux de l'usage du numérique dans les services publics et au public

Les impacts environnementaux du numérique ont de multiples facettes : multiplication d'antennes dans les paysages, risques avérés ou soupçonnés pour la santé, pollutions et impacts géopolitiques liés aux ressources rares qui lui sont nécessaires, impact, positif ou négatif, sur les déplacements physiques...

En 2019, 77 % de la population de notre pays détiennent un smartphone (17 % en 2011). Une personne sur deux (51 %) l'utilise à titre principal pour se connecter à Internet. Ces évolutions sont favorisées par la progression du réseau 4G et de son utilisation. Mais « *l'essentiel de la croissance des flux de données sur Internet est attribuable à la consommation des services fournis par les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft)* »¹⁸. Le développement de « l'Internet des objets » (objets connectés, automates) et des échanges d'informations numériques en

résultant représente une part croissante des usages d'internet et des consommations électriques associées.

Le développement du numérique a une empreinte environnementale significative. L'essor du smartphone et l'augmentation fulgurante du trafic et du stockage de données, « estimée à + 25 % par an dans les réseaux et à + 35 % par an dans les Datacenters » contribuent à cette empreinte¹⁹. « 2 % des consommations d'électricité dans le monde selon l'Agence Internationale de l'Energie sont associées aux Datacenters en 2015 »²⁰. Fabriquer les équipements est la phase la plus émettrice de GES et consommatrice d'énergie²¹.

Ces impacts doivent être mis en regard des bénéfices du numérique en tant que substitution à d'autres activités dont l'impact environnemental s'en trouve ainsi réduit. L'essor du télétravail pourrait contribuer à réduire les émissions de GES liées aux transports. La dématérialisation évite aussi de se rendre à un guichet et peut contribuer à redimensionner les infrastructures de transports. Pour mémoire, **le secteur de la mobilité est le principal responsable d'émissions de CO₂ en France** et le seul dont les émissions ont cru depuis 1990.

La consommation de matières par le numérique doit être considérée. Fabriquer un smartphone nécessite 70 matériaux différents, et sa composition questionne sa recyclabilité, ce qui renvoie au problème des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) du numérique.

Il est nécessaire pour le CESE de quantifier et de qualifier ces paramètres, pour éclairer la décision publique et les services publics dans leurs choix.

Préconisation 2 :

Pour le développement d'un service public du numérique responsable en matière d'environnement, de développement économique, de cohésion sociale, le CESE appelle à réaliser une étude d'impacts sur toutes les opérations majeures de transformation des services publics. Il s'agit en particulier d'évaluer sur des bases solides la contribution écologique du numérique :

- besoins de transports pour les usagères/usagers ou les agentes/agents des services publics ;
- besoins accrus ou diminués d'énergie ou de matériaux des équipements ;
- impacts ou encombrement en ville ou dans le paysage rural des relais ou des installations, et au final un bilan sur les émissions de gaz à effet de serre.

Ce bilan initial et ce suivi pourront inclure également une estimation des impacts positifs ou négatifs du développement numérique ou du maintien sur la capacité de résistance des territoires et de la société aux chocs ou aux crises (logique d'adaptation/résilience).

Ces évaluations pourront être consolidées au niveau régional ou national par un « baromètre du numérique » qui fera ainsi le lien pour les services publics entre les transitions numérique et écologique.

C - Mais le numérique fait naître des contraintes et pose des questions : pouvoir, vouloir, savoir

Tant que le développement des outils numériques se limitait, dans les champs des services publics et au public, à modifier les pratiques « métier », seule la question de son impact sur les agents était stratégique. Quand ils ont concerné la relation aux usagers, d'autres questions se sont posées. Pour éviter la remise en cause des principes du service public (égalité, continuité, adaptabilité) par la généralisation du déploiement des outils numériques, trois problèmes fondamentaux pour les usagers doivent être résolus : pouvoir, vouloir, savoir accéder au numérique.

1. « Pouvoir », première condition de l'accès au numérique

Pour que le numérique permette d'améliorer l'offre de services publics et au public, il est, pour le CESE, indispensable que tous les usagères/usagers aient le « pouvoir » de le faire : cela suppose que le numérique très haut débit (THD) soit accessible partout et que tous les usagers aient les moyens financiers d'y accéder.

1.1. Des disparités de couverture numérique à haut débit selon les territoires

Lancé en 2013, le Plan France Très Haut Débit vise à généraliser le très haut débit en 2022, objectif auquel la fibre devrait contribuer à hauteur de 80 %. Le très haut débit (THD) correspond à un débit d'au moins 30 Mbit/s. S'il peut être assuré par diverses technologies, la fibre optique reste à ce jour la plus fiable.

Selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)²², l'état des lieux des déploiements FTTH est le suivant au premier trimestre 2020 : sur 40,4 millions de locaux (ménages et entreprises) identifiés²³, 19,5 millions, soit 48,2 % environ, sont effectivement couverts mais **avec de fortes disparités selon la densité des territoires**. Si le pourcentage des locaux raccordables atteint en effet environ 83 % en zones AMII très denses (5,9 millions sur 7,1 millions), le taux passe à 59,4 % (9,8 millions sur 16,5 millions) en zones moins denses d'initiative privée (Zones AMII), et chute à 22,6 % (3,8 millions sur 16,8 millions) dans les zones moins denses d'initiative publique (Zones RIP), c'est-à-dire dans les territoires ruraux.

En outre, il faut souligner que, dans les Zones RIP (les zones rurales peu denses), le déploiement des réseaux est financé par l'argent public alors qu'il est porté par les opérateurs dans les zones denses. Ces zones moins bien couvertes par le numérique sont aussi celles où les services publics sont les moins présents.

La vitesse des déploiements n'est donc pas à la hauteur des annonces. **Des disparités persistent au détriment de territoires ruraux, montagnards, ultramarins, urbains. L'accélération effective du déploiement du très haut débit mobile, y compris pour les Outre-mer, est pour le CESE un enjeu majeur pour assurer une couverture universelle du territoire.** La question de la 5G interroge, dans ce cadre, l'aménagement des territoires puisqu'elle menace de creuser les inégalités, notamment territoriales, dans l'accès au numérique.

1.2. La question des coûts d'accès : terminaux numériques et abonnements

Les coûts d'accès à internet sont un frein pour de nombreuses familles. Une partie des ménages n'est pas équipée de terminaux numériques. Si 5 % seulement de la population âgée de 12 ans ou plus n'ont pas de téléphone mobile en 2019, **23 % n'ont pas de smartphone et 24 % pas d'ordinateur**²⁴. De même, en 2019, selon l'INSEE, **12 % des ménages résidant en France (hors Mayotte) n'ont pas accès à Internet depuis leur domicile**. Ces problématiques se sont révélées d'autant plus clivantes en période de confinement, impactant l'accès d'un certain nombre de jeunes à l'éducation, et la possibilité de maintenir une activité professionnelle par télétravail pour certains actives ou actifs.

L'âge, le niveau de revenu ou le type de ménages sont en ce domaine des facteurs clivants : « 53 % des 75 ans ou plus n'ont pas accès à Internet, comme () 16 % des plus modestes (vivant dans un ménage du 1er quintile de niveau de vie) ». 30 % des personnes seules () n'ont pas d'équipement Internet, contre 2 % des couples avec au moins un enfant²⁵. **Les ménages ultra-marins n'ont pas bénéficié**, comme cela a été le cas dans l'hexagone, **de la baisse des prix favorisée par l'essor des offres de forfaits « low-cost »** de téléphonie mobile et d'Internet.²⁶

Des différences existent aussi entre les entreprises. Si toutes les sociétés de 10 personnes ou plus sont équipées d'au moins un ordinateur ou d'un smartphone avec un accès à Internet²⁷. **17 % des très petites entreprises (TPE) n'utilisent pas d'ordinateur ni de smartphone. De même, 19 % des TPE n'ont pas d'accès à Internet.** Une partie des **organisations de l'Economie sociale et solidaire n'a pas les moyens financiers** de se doter des équipements et abonnements nécessaires, ni de personnels ou de bénévoles formés.

L'article 108 de la loi pour une République numérique de 2016 a ajouté les services d'accès à Internet dans la liste des services à maintenir en cas de non-paiement, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le versement de l'aide²⁸.

Le numérique est devenu si important que la possibilité physique et financière d'y accéder est une question d'intérêt général.

Pour le CESE, « pouvoir » se connecter doit être désormais conçu comme un droit pour toutes et tous²⁹.

2. « Vouloir » : la question de la volonté d'utiliser le numérique est trop souvent ignorée

Une partie de la population ne veut pas utiliser les outils numériques. C'est un fait minoritaire qui peut naître d'une abstention volontaire, fruit d'un choix rationnel ou d'un refus lié à la peur, à la prudence ou à l'ignorance.

Selon une étude de l'INSEE, en 2018, 83 % de la population âgée de 15 ans et plus a utilisé Internet au cours de l'année. Parmi ces personnes ayant utilisé Internet au moins une fois, plus d'un tiers (36 %) n'ont transmis aucun formulaire administratif par Internet. Interrogées sur les raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas fait, « 33 % déclarent préférer envoyer les formulaires par courrier (- 11 points depuis 2015), 30 % déclarent préférer se rendre sur place (- 11 points depuis 2015) et 17 % ont peur que leurs données ne soient pas sécurisées (- 9 points depuis 2015). La

proportion évoquant un manque de connaissances informatiques est de 22 %, en hausse de 2 points depuis 2015 »³⁰.

Enfin, « une personne sur dix en France (est) en situation objective d'isolement »³¹. Ce dernier se mesure par rapport aux contacts avec les quatre réseaux de sociabilité que sont la famille, les amis, femmes ou hommes, le voisinage et les réseaux associatifs. En France, 900 000 personnes de plus de 60 ans sont en situation avérée de risque et 300 000 en situation de « mort sociale » puisque coupée de ces quatre réseaux³². Se rendre à un guichet administratif, postal ou dans un magasin peut être vécu par ces personnes et par bien d'autres comme une occasion de sortir de cet isolement. Le confinement lié à la crise de la Covid 19 contribue à révéler ce besoin de contact.

Il est nécessaire à la fois de respecter le choix de ceux qui ne veulent pas avoir recours au numérique et de mettre en œuvre les actions d'accompagnement facilitant son utilisation par les personnes qui ont besoin d'être rassurées ou formées.

3. « Savoir » : pour une part de celles et ceux qui peuvent et veulent utiliser le numérique, compréhension et maîtrise des outils restent un obstacle à lever

La dématérialisation numérique des services publics peut constituer une difficulté accrue pour accéder à ces services dès lors qu'une partie de la population ne sait pas utiliser les outils numériques.

Selon le Baromètre numérique 2019 du CREDOC, parmi la population âgée de 12 ans ou plus, **37 % déclarent que le numérique complique les relations avec l'administration**, contre 19 % indiquant qu'il en résulte une simplification³³.

Les difficultés d'usage face au numérique sont surreprésentées parmi les personnes retraitées, celles sans diplôme et disposant d'un faible revenu. A ces difficultés s'ajoutent celles liées au coût de certains logiciels utiles au quotidien (traitement de texte, tableur, ...). L'accès aux services publics et au public pourrait constituer une première marche vers une utilisation plus complète des outils du numérique par ces populations en leur fournissant et en les formant sur des logiciels en accès libre.

En 2019, **15 % de la population n'a pas utilisé Internet durant l'année. Utiliser Internet ne garantit pas de disposer des compétences numériques de base**. 38 % des usagers/usagers d'Internet déclarent manquer d'au moins une compétence numérique dans les quatre domaines définis par Eurostat que sont la recherche d'information, la communication en ligne, l'utilisation de logiciels et la résolution de problèmes³⁴. « **Si l'on ajoute les non-usagers d'Internet, 17 % de la population se trouve en situation d'illectronisme** »³⁵.

Parmi les usagers d'Internet, « **49 % n'ont pas été en mesure de rechercher des informations administratives** »³⁶. Devoir chercher l'information en ligne, la traiter pour faire valoir ses droits, peut, sans accompagnement, devenir une difficulté pour des publics fragiles, contribuant au non-recours à certaines prestations sociales³⁷.

Cette question est d'autant plus prégnante s'agissant des **dispositifs de protection sociale**, qui recourent de plus en plus aux démarches en ligne alors qu'ils sont mis en place pour des **catégories de population souvent « fragilisées » et/ou éloignées du numérique** (personnes âgées, publics en recherche d'emploi, allocataires de minima sociaux). Ce risque de fragilité connaît une acuité particulière pour des **personnes en situation de handicap** (près de 10 millions³⁸), les personnes maîtrisant mal le français ou en situation d'illettrisme.

Selon la Cour des comptes, la question de la fracture numérique revêt une sensibilité particulière pour Pôle emploi, car le risque existe que les demandeurs d'emploi les plus fragiles ne fassent pas valoir leurs droits³⁹.

Pour le CESE, l'enjeu de la formation aux usages numériques, notamment à l'école⁴⁰ et en formation initiale et continue, comme de l'accompagnement et de la sensibilisation tout au long de la vie, est une exigence.

III - LES TRANSITIONS AU CŒUR DE LA RÉUSSITE DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES SERVICES PUBLICS

Pour le CESE, les services publics jouent un rôle essentiel, qui doit être réaffirmé, dans l'aménagement durable des territoires et la satisfaction des besoins de proximité des populations, des entreprises et des associations. Si ce rôle continue d'être assumé par des femmes et des hommes présents au plus près des usagers dans bien des domaines, il s'exerce de plus en plus en s'appuyant sur des outils numériques.

Le numérique a ainsi pris une place et un rôle stratégiques dans l'aménagement durable des territoires. Pour autant il ne suffit pas de couvrir le territoire d'« autoroutes de l'information » pour que le « moyen » numérique améliore la qualité des services publics offerts. Usagers, agents et organisations sont inégaux face au numérique.

Le défi à relever est celui de la meilleure gestion possible des transitions c'est-à-dire du temps et des modalités de passage d'un état à un autre pour usagers, agents et organisations. Cela nécessite une appropriation collective par l'ensemble de la population. Un Plan d'envergure en matière d'équipement numérique, de formation de la population et des personnels des services publics et au public concernés est nécessaire. Cette question des transitions, qui est d'abord celle de l'inclusion, ouvre le champ de la réflexion autour de la création d'un vrai « service public du Numérique »

Le CESE souligne la nécessité d'un bilan global de ce qui a déjà été dématérialisé dans le champ des services publics et au public. Ce bilan devra aider à répondre à la question de la définition de **la part des services publics et au public qui peut être dématérialisée par rapport à celle qui ne peut et/ou ne doit pas l'être.**

Préconisation 3 :

Le CESE appelle à définir les actions de service public, « non numérisables » (en particulier dans les hôpitaux, maternité, EHPAD, services de la Justice...) et à renforcer leur accès par une présence physique à la juste « distance-temps » des usagères et usagers.

A - Pour les usagères/usagers : le défi de l'inclusion, une transition qui doit être choisie et non subie.

Le nombre de personnes vivant en France, femmes et hommes, peu à l'aise avec le numérique se chiffre en millions. Si l'utilité du numérique n'est pas remise en cause, le défi du temps et des moyens d'une transition choisie, notamment, est à relever. On parle aujourd'hui d'inclusion pour dire en réalité « formation », adaptation, accompagnement. L'enjeu est triple : identifier la quantité et la qualité de l'éloignement du numérique (combien de personnes sont mal à l'aise avec le numérique et à quel point le sont elles ?) pour y apporter une réponse adaptée en prévoyant, enfin, des alternatives pour ceux/celles qui ne pourront ou ne voudront pas s'engager dans la transition.

1. Identifier le degré d'éloignement du numérique pour proposer des solutions adaptées et efficaces

Mesurer le degré de maîtrise ou de méconnaissance du numérique est une exigence. Des **dispositifs pour identifier et caractériser le degré d'éloignement du numérique** des usagères/usagers existent mais ils ne sont ni généralisés ni complètement partagés par les acteurs des services publics et au public.

L'un des cinq volets du Plan d'action pour un numérique inclusif, lancé en septembre 2018, vise à **détecter les publics éloignés du numérique**. Il prévoit de renforcer la formation au numérique des travailleurs sociaux à travers trois principales mesures : la **signature d'une convention entre le Secrétariat d'Etat au numérique et l'Agence du Service Civique** ; la **signature d'une charte d'engagement des opérateurs de service public et l'outillage des aidants**.

Ces mesures vont dans le bon sens mais restent insuffisantes. La question centrale de l'outillage des aidants, reste notamment trop confidentielle.

Des services publics et opérateurs sociaux (Pôle Emploi, CNAM...) ont adopté la méthode élaborée par Emmaüs Connect et We Tech Care et utilisent des grilles de repérages à l'accueil et en rendez-vous. Malgré l'intérêt de ces outils pour accompagner les personnes en difficultés, certains services publics ne les utilisent pas encore. Ainsi, selon l'IGAS, la CNAV et la MSA n'utilisent pas cette grille de repérage et, même à la CNAF ou à la CNAM, ces grilles ne seraient pas utilisées de manière systématique. Par ailleurs, « *hormis Pôle Emploi (), les caisses de Sécurité sociale 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)* »⁴¹.

Parallèlement, de très nombreux opérateurs publics, et l'État lui-même, ont largement recours aux jeunes en mission de service civique. Ils sont une source potentielle d'identification des publics. Les accueils publics portés par les communes et EPCI sont aussi des sources pour identifier les personnes éloignées du numérique.

La diversité des démarches et des outils de mesure pour appréhender les difficultés numériques des personnes nuit à une compréhension égale des situations et complique les réponses à apporter.

Pour le CESE, la définition et l'adoption d'un référentiel commun d'identification du degré de maîtrise du numérique, de sensibilisation et de formation, utilisé dans l'ensemble des services publics sur le territoire de la République, faciliterait la généralisation des actions d'inclusion.

2. Démultiplier les voies et moyens de se former au numérique pour les usagères et usagers

Cédric O, secrétaire d'Etat au numérique, soulignait en audition l'importance de l'effort à mener par l'Etat, par les collectivités territoriales, par les services publics et par l'ensemble des actrices et acteurs en faveur des personnes éloignées du numérique, afin de permettre au plus grand nombre possible de y accéder, estimant qu'« *au moins la moitié pouvait être formée* »⁴².

La principale mesure gouvernementale pour le numérique inclusif semble constituée par la solvabilisation du besoin de formation numérique à travers la création du Pass numérique. Fondé sur le principe du chèque restaurant, le Pass numérique est destiné aux personnes en difficulté numérique qui peuvent l'utiliser dans des lieux de médiation où elles suivent des formations. Le financement (10 Millions € en 2019) de l'Etat a vocation à être complété par les collectivités territoriales volontaires. S'y ajoute un dispositif de repérage (cartographie) et de qualification de l'offre de formation.

48 collectivités locales ont été retenues au terme du premier appel à projets lancé en mars 2019. « *Chaque chéquier ayant une valeur de 50€, cet appel à projet pourrait financer la formation de 200 000 citoyens* »⁴³. La moitié au moins des Pass numérique achetés devrait aller aux publics identifiés par la Stratégie nationale pour un numérique inclusif.

Selon l'IGAS, le lancement de ce dispositif a connu des difficultés liées entre autres à un manque d'opérateurs de formation labellisés sur certains territoires et à la fragilité de l'équilibre économique de ces structures. Elle signale le risque que le tarif d'un chéquier (50 €) ne permette pas de couvrir des formations longues (supérieures à 5 h)⁴⁴. Dans son rapport, le Défenseur des droits estime que « *les personnes les plus éloignées du numérique ont besoin d'environ 28h de formation pour remplir seules un questionnaire en ligne* »⁴⁵.

Nombre de collectivités ont refusé de s'engager dans le dispositif aussi longtemps que l'offre de formation adaptée n'était pas définie. Pour certaines, le risque d'un « effet d'aubaine » consistant en la multiplication de formateurs insuffisamment qualifiés ou en la captation par des organismes de formation est réel.

Les centres communaux d'action sociale, les PIMMS et de nombreux tiers lieux associatifs proposent des ateliers numériques. Il en résulte une offre hétérogène et insuffisante pour répondre aux besoins.

Le déploiement de la labellisation, partie prenante du Pass numérique, devrait contribuer à répondre à cette problématique, de même que la stratégie du CNFPT d'assurer la formation de 100.000 formateurs numériques.

Parallèlement à la création du Pass Numérique, la **consolidation de l'offre de formation** repose également sur la création de « **Hubs numériques** » et la mise en place de **têtes de réseaux** en charge d'appuyer et d'aider à structurer l'offre de formations. 5 millions € y sont consacrés. S'y ajoutent la mise à disposition de plateformes permettant de tester les compétences numériques des personnes (ABC PIX) et d'évaluer leur progression (XX PIX), ainsi que plusieurs mesures, dont la plateforme de ressources destinée aux collectivités territoriales <https://inclusion.societenumerique.gouv.fr/> et, pour les aidants numériques, la plateforme <https://kit-inclusion.societenumerique.gouv.fr>

Le CESE salue comme une avancée positive mais insuffisante la création du Pass numérique. Il appelle à la vigilance quant à l'accessibilité d'une offre de formations numériques sur l'ensemble du territoire mais aussi quant à la mise en œuvre des critères de labellisation exigés. Enfin, il s'interroge sur les financements, ceux-ci semblant faibles au regard du nombre de personnes éloignées du numérique.

Préconisation 4 :

Le CESE préconise de faire de l'inclusion numérique une priorité du « service public numérique » en :

- renforçant la formation (initiale, continue et tout au long de la vie) au numérique
- facilitant le financement public et privé des dispositifs d'inclusion sous contrôle public à l'échelon régional,
- soutenant l'engagement associatif au service de l'inclusion, notamment via les tiers-lieux et l'engagement de jeunes en service civique.
- encourageant le développement de lieux dédiés à l'acculturation numérique des entreprises en liens avec les réseaux consulaires.

Les disparités devant l'accès aux services publics restant importantes dans les collectivités ultra-marines, avec des situations inquiétantes en Guyane, à Mayotte et à Saint Martin, le CESE rappelle les pistes de propositions mises en avant dans l'étude *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*. Celles-ci visent notamment à créer, sur les territoires des collectivités ultra-marines, davantage de MSAP/Espaces France service, pour y apporter un moyen essentiel de proximité et permettre l'accès des plus fragiles à leurs droits et aux services publics. Elles tendent aussi à y renforcer la mise à disposition d'interprètes, les points d'accès aux droits ainsi que les déplacements d'administrations sur le terrain, au plus près des besoins des populations.

3. Ne pas imposer le « tout numérique » : le « droit au refus numérique » suppose de conserver en parallèle d'autres modalités d'accès aux services publics

Le CESE souligne la **nécessité d'admettre qu'une partie de la population ne parviendra pas à bien maîtriser le numérique** et les outils digitaux **ni à y recourir pour accomplir des démarches administratives**. La modernisation de l'Etat en général et des services publics et au public en particulier ne doit pas générer la marginalisation, voire l'exclusion d'une partie des usagères et usagers.

Cédric O observait que la part prise par le numérique dans les services publics augmente mais notait la nécessité de **conserver d'autres voies d'accès**. **Le CESE souligne la nécessité que ces voies d'accès soient de qualité**.

Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du Numérique (DINUM) rappelait en audition que, outre **celles ou ceux qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas recourir au numérique**, nombre de personnes et notamment de jeunes sont familiers avec le numérique mais pas à l'aise face aux procédures, aux formalités et à la terminologie administratives⁴⁶.

Une bonne transition numérique doit prévoir un accompagnement spécifique et une présence physique renouvelée pour permettre à ceux qui ne veulent pas du numérique de continuer à bénéficier des services.

Une partie des usagères et usagers se reporte sur **les guichets de premier accueil**, qui proposent un accompagnement moins spécialisé. Plusieurs travaux convergents cités dans le rapport (étude d'Emmaüs Connect de 2016, étude de l'Union nationale des Centres communaux d'action sociale) font état d'une forte demande d'usagères/usagers sollicitant des travailleurs sociaux ou des CCAS pour les aider à faire ou faire à leur place des démarches administratives dématérialisées. Dans les PIMMS, une augmentation de près de moitié de la demande en ce sens est constatée depuis trois ans.

Les MSAP et les Espaces France Service évoqués *supra* jouent déjà et devraient jouer davantage à l'avenir un rôle important en ce domaine. Leur efficacité dépendra beaucoup du soutien que leur apporteront les opérateurs de service public. L'enjeu est en effet que MSAP et EFS puissent jouer leur rôle d'information de première ligne en orientant les personnes qui s'adresseront à elles vers les personnels des opérateurs publics à même de traiter sur le fond leur dossier.

En matière d'accompagnement, l'outil « **Aidants Connect** » développé par la DINUM vise à sécuriser l'intervention d'un tiers aidant. La DINUM a aussi mis en place un outil afin d'aider ces accompagnants à communiquer avec les opérateurs publics, de manière à faciliter ces liens nécessaires pour un accompagnement efficace⁴⁷.

Pour le CESE, il importe de maintenir l'offre des services publics sur les modes d'accès traditionnels (accueil physique et téléphonique, notamment) pour garantir leur accessibilité à l'ensemble de la population, avec une qualité de service équivalente à celles existant sur les canaux numériques.

Préconisation 5 :

Le CESE préconise de poser le principe de la progressivité et de la non exclusivité du recours au numérique. Progressivité et non exclusivité reposeront sur :

- l'instauration d'un « droit de refus » du numérique, permettant à une personne qui ne souhaite pas recourir au numérique ou à la dématérialisation de ne pas y être obligée, par exemple en matière fiscale ou sociale ;
- la garantie de maintenir dans la durée, des droits (solutions?) d'accès non numérique (par courrier, par téléphone et/ou par accueil physique) ;
- la mise en place d'exceptions juridiques aux obligations de paiement dématérialisé sans frais supplémentaires en garantissant, pour toutes les procédures dématérialisées, l'existence d'une autre modalité de paiement que celles liées à un compte bancaire,
- le principe d'envoi sous forme papier des notifications d'attribution, de suppression ou de révision de droits, sauf si l'usagère/usager consent expressément aux échanges dématérialisés.

B - Le défi de la transformation des organisations : formation et implication des personnels et des organisations

Le gouvernement a affiché sa volonté de passer à un stade supérieur dans la transformation numérique de l'Etat, des collectivités locales et des opérateurs publics. Dans sa stratégie et feuille de route pour 2019-2021, le gouvernement définit ses objectifs et les décline en actions à mettre en place. La transformation numérique sera de plus en plus profonde, inclura plus de métiers, en fera disparaître certains et en transformera d'autres. Cette évolution transformera les services publics et au public, et, au-delà, l'ensemble des organisations et de notre société.

1. Au-delà de la numérisation, l'humain

Trop souvent, les préoccupations techniques ont été placées au premier rang des priorités, comme si elles prévalaient sur l'humain ou sur l'usage recherché. Or **on ne peut pas dissocier une démarche de numérisation de ses implications sur le travail, son contenu, sa finalité et la perception de celle-ci**. Le cadre organisationnel dans lequel elle est conduite, les relations qu'elle implique, les reconnaissances qu'elle permet (rémunérations, positions hiérarchiques...), les compétences et formations qu'elle exige et leur place dans le cœur du poste occupé doivent être considérés. La numérisation réinterroge aussi la séparation entre l'espace professionnel et l'espace personnel, qui devient moins claire comme la crise de la Covid-19 et l'accroissement du télétravail semblent le démontrer. Dans la situation d'urgence du confinement, le télétravail a reporté en partie sur l'individu des coûts incombant à l'employeur. Il a été utile mais a montré des limites en matière de

communication, de durée et de qualité de connexion, de tâches à accomplir, Il conviendrait donc de l'utiliser avec mesure et circonspection.

En l'absence d'un service public de proximité dans un territoire, l'accès via une structure de mutualisation (type MSAP-EFS) est utile à l'utilisateur si la réponse apportée est à la hauteur des besoins des usagers. Il est nécessaire de faire un bilan tant du point de vue des usagers que des agents et agents qui exercent un nouveau métier et de la couverture territoriale.

Pour le CESE, la mobilisation de ressources et solutions numériques doit avoir pour seul objectif l'amélioration du service rendu et la réponse aux besoins des usagères et usagers. Le numérique doit être, non un outil d'ajustement des effectifs, mais un moyen pour les personnels de mieux travailler au service de la population.

Préconisation 6 :

Le CESE appelle à valoriser les atouts du numérique pour amplifier l'adhésion des usagers et des agents, femmes et hommes, en veillant à :

- **simplifier les outils numériques, (en multipliant les dispositifs tels que « Dites-le nous une fois », en utilisant des solutions de reconnaissance vocale, en adaptant les outils aux contraintes des personnes handicapées...)** ;
- **rassurer et protéger les usagers via une politique de protection des données renforcée et une meilleure sécurisation des démarches administratives en ligne ;**
- **associer systématiquement l'utilisateur au développement des outils numériques de services publics ;**
- **imposer des fonctions de « retours utilisateurs » (évaluation, réaction, signalements...) dans tous les outils numériques de relation aux usagers.**

2. MSAP – Espaces France service : le défi de la polycompétence et de l'accompagnement numérique

Les fonctions d'accueil connaissent une mutation importante. Désormais, les logiques de guichet unique prévalent ; l'accueil se fait support, accompagnement et pré-instruction des demandes, médiation.

Parmi les points soulevés dans le rapport de la Cour des Comptes (CC), déjà cité supra, **le manque de formation du personnel des MSAP** nuit à la qualité des réponses apportées aux besoins des populations. Pour la Cour des Comptes, des formations devraient être assurées au plan local par les partenaires des MSAP pour qu'elles puissent assurer un accompagnement de qualité de leurs usagers. Cette amélioration devrait aussi s'inscrire dans une démarche de professionnalisation du travail de l'accompagnement numérique.

Ces nouveaux agents doivent gérer des situations souvent complexes et supporter la pression d'un quotidien professionnel construit autour de l'injonction paradoxale de la « polyvalence spécialisée ». Ils doivent être « polyvalents » et, en même temps, être suffisamment « experts » pour apporter un niveau de réponse

spécialisée. C'est donc de polycompétence dont il s'agit, polycompétence qui impose des formations adaptées difficilement maîtrisables par une seule personne.

Le renvoi aux agentes et agents spécialisés de l'Etat ainsi que des opérateurs pour traiter les dossiers sur le fond dans les MSAP et EFS est donc une nécessité pour que les usagères/usagers obtiennent les réponses de qualité attendues.

Un des défis à relever par les Espaces France Services sera d'apporter une réponse de meilleure qualité aux usagers en matière d'accompagnement numérique. Mais la définition du champ et de l'ampleur de cet accompagnement reste à préciser.

L'Etat a demandé au CNFPT et à l'institut 4.10 de la sécurité sociale de mettre en place une formation renforcée au premier accueil et à l'accompagnement aux démarches en ligne. Chaque agent suivra une formation de 6.5 jours avec un premier « socle commun » de 3.5 jours assuré par le CNFPT. **Cela fait peser sur le CNFPT une charge financière supplémentaire** alors que l'Etat lui impose depuis des années une diminution de ses ressources tout en le sollicitant pour organiser de nouvelles formations. Le second « socle partenaire » de 3 jours est assuré par l'institut 4.10. Il déclinera les offres des 9 partenaires des EFS⁴⁸. Une fois formés, les agentes et agents des EFS devront pouvoir : accompagner des usagères/usagers dans leurs démarches administratives, les accompagner à l'utilisation du numérique, leur assurer l'accueil physique et les informer, assurer la médiation entre les usagers/partenaires, animer les lieux d'accueil et la promotion des EFS et du territoire et gérer les EFS.

Ces formations sont proches dans leurs contenus du catalogue déjà mis en place par les MSAP.

Préconisation 7 :

Le CESE préconise de former au numérique les professionnels de l'accueil des services publics (en particulier du bloc communal, des MSAP et espaces France Service) ainsi que des acteurs associatifs contribuant à l'accompagnement des personnes éloignées du numérique :

- au repérage des publics en difficultés avec le numérique ;
- à l'intermédiation numérique
- aux procédures mises en œuvre par les opérateurs des services publics, pour en faire des agentes et agents généralistes, capables de conseiller et d'adresser les personnes et usagères et usagers au bon interlocuteur.

Préconisation 8 :

Le CESE préconise que l'ensemble des opérateurs nationaux de service public portent des espaces France service.

Préconisation 9 :

Le CESE préconise de réaffecter une partie des moyens et des postes dégagés par la dématérialisation pour maintenir et renforcer l'accueil de terrain, ainsi que pour favoriser l'accès aux droits.

3. Une fonction d'accueil qui requiert davantage de qualification.

Cette fonction d'accueil rénovée requiert davantage de qualification et une connaissance approfondie de cultures administratives diverses (celle des CAF n'est pas celle de Pôle emploi ou de La Poste, etc.), des rôles et services des différentes entités de l'administration, des procédures et des applicatifs.

Cette montée en compétence demande aux agents un effort conséquent d'adaptation et de formation continue. L'exigence de qualification tend à se creuser entre les « traditionnels » postes d'accueil physique et téléphonique, et les compétences attendues sur une fonction d'accueil en mutation. *« L'agent d'accueil n'a pas forcément les moyens et les ressources pour faire face à ses nouvelles missions, nous avons plus de 40 prestations à maîtriser pour répondre au public ».*

Le quotidien professionnel des agents est diversement impacté par les services numériques. Le vécu de ce quotidien professionnel est contrasté : alors que certains connaissent une valorisation de leurs activités avec plus de responsabilité ou d'expertise, d'autres agents estiment leurs activités professionnelles appauvries avec la multiplication et la répétition des tâches de saisies et de routines informatiques entraînent une certaine « déshumanisation ».

D'après l'enquête de l'IFOP auprès de salariés sur « les salariés face à la transformation numérique », plus de la moitié d'entre eux pensent que le digital leur permet d'acquérir de nouvelles compétences (68 %). 61 % pensent en revanche que les outils numériques se traduisent par une charge de travail plus importante.

Mais le principal problème pointé par l'étude est le manque d'accompagnement vers la transformation numérique et digitale ressenti par les salariés, qu'il s'agisse des responsables (51 %) ou de l'ensemble des collaborateurs (51 %).

Le CNFPT a en ce domaine un rôle majeur pour les agentes et agents publics territoriaux, de même que les centres de formation des ministères et opérateurs pour leurs personnels.

Préconisation 10 :

Afin que la transition numérique réussisse, le CESE préconise, dans le cadre d'un « réel » dialogue social :

- **l'attribution des moyens nécessaires à la formation des personnels et à leur accompagnement ;**
- **la reconnaissance dans le cadre de leur carrière, de leur implication dans cette réussite.**
- **l'accompagnement des professionnels (publics et privés) à la transition numérique en évaluant et prévenant les risques psychosociaux et en confortant la formation permanente.**

C - Le défi de l'acculturation : vers la création d'un « service public du numérique »

Le défi de l'acculturation numérique est une exigence sociétale, culturelle et politique. Tous les citoyens doivent en effet acquérir le niveau minimum de compréhension des enjeux de la numérisation pour ne pas en être les instruments et, bien souvent, les victimes. Pour réussir la transition numérique et permettre à chacun de tirer le meilleur parti de ce qui ne doit rester qu'un moyen « au service de », il est impératif de relever ce défi. Deux pistes sont ici proposées pour que le plus grand nombre possible de citoyennes et citoyens soit en capacité de comprendre le numérique et ses principaux enjeux.

D'abord, la donnée : pour acquérir une culture numérique, il faut comprendre ce qu'est la data, comment elle est collectée, à quoi elle peut servir... Ensuite, se pose la question de donner un statut « politique » au numérique. Pour que le numérique ne soit pas accaparé par les experts ou les marchands, il est proposé de lui donner un statut d'intérêt général et d'en faire un service public à part entière.

1. Développement d'une « culture de la donnée »

Le numérique est partout : l'ordinateur, l'informatique, internet se sont imposés en quelques années au cœur du quotidien de la totalité des habitants des pays industrialisés. Qu'ils en soient conscients ou non (et c'est bien là un problème), tous les citoyens sont soumis au numérique.

Cela soulève les questions de la maîtrise individuelle du numérique par les personnes, ainsi que de la souveraineté européenne et des Etats sur le numérique.

Dans ce cadre, la question de la donnée en générale et des données personnelles en particulier est centrale. Elle conditionne la compréhension de l'objet numérique lui-même. Les données numériques sont une succession de 0 et de 1, traduisant en langage électronique des informations de la vie réelle. A l'échelle des individus comme à celles des associations, des entreprises, des institutions, des services publics, des milliards de données sont créées chaque jour par des individus mais aussi par les objets connectés (caméras, capteurs, détecteurs...), dont le nombre ne cesse de croître. La croissance des données accompagne celle de la production des données dont elle traduit physiquement l'ampleur.

Les questions posées par la capacité industrielle à traiter, organiser, hiérarchiser, montrer, ou au contraire occulter, des « données » sont sans limites. La collecte, l'échange, le traitement de « données » ont des impacts considérables sur de nombreux domaines sans que chacun en mesure toujours la portée : il en va ainsi de la sécurité individuelle et collective, de l'organisation du travail, des transports, de l'éducation ou des loisirs mais aussi de la démocratie et des élections.

Plus fondamentalement encore, le respect de l'individu en tant qu'être autonome, doué de raison et capable de décisions éclairées, est interrogé par la numérisation. Si les algorithmes n'ont pas de « vie propre » ils sont soumis à de nombreux biais. La protection de la vie privée et *in fine* la liberté sont bousculées par le numérique.

Développer une « culture de la donnée », c'est donner les moyens aux citoyens de comprendre ce qu'est une donnée et ce qu'elle peut générer, de bien ou de moins bien. De nombreuses données sont « évidentes » et comprises comme telles par tous : une adresse, une date de naissance, un numéro de sécurité sociale ou encore l'image enregistrée par une caméra de surveillance, l'heure d'utilisation d'un badge d'accès à son bureau ou à un parking... Mais beaucoup d'autres sont moins évidentes aux yeux de chacun. A l'occasion du CES 2019, un industriel vantait les vertus de l'exploitation des données en ce qu'elle permet de « faciliter » la vie quotidienne et d'en « gommer » les aspérités. Il expliquait ainsi que la connaissance du type de boisson consommée par un spectateur assistant à un match de baseball et de la fréquence à laquelle il la consomme permet, ou permettra, de lui apporter cette boisson au moment qu'il aurait lui-même choisi sans même qu'il ait besoin de la commander... Sa vie en est-elle facilitée ? De même, les robots culinaires connectés au réfrigérateur vous indiquent les recettes possibles en fonction des produits dont vous disposez... ou même des produits dont dispose votre voisin, si vous partagez ces données avec lui. Les exemples sont innombrables et infinis. Comme le souligne le CESE dans l'avis *Pour une politique de souveraineté européenne du numérique*, le « problème posé par cette économie de la donnée est d'abord celui du consentement valide et éclairé »⁴⁹.

La création du RGPD participe d'une prise de conscience des enjeux de la data. Mais ce règlement, pour indispensable qu'il soit, ne saurait à lui seul régler la question de l'indispensable prise de conscience individuelle des défis de la donnée. C'est une révolution culturelle qu'il faut renforcer et accompagner.

Le volume et la diversité des données collectées et traitées sont, au plan mondial, passées de 12 zettaoctets en 2015 à 33 zettaoctets en 2018 et pourraient atteindre la somme vertigineuse de 2142 zettaoctets en 2035 (un zettaoctet correspond à un volume de données équivalent à 70 millions de fois les 14 millions d'ouvrages et catalogues de la Bibliothèque nationale de France).

Ainsi, la question de la donnée est bien d'une importance stratégique essentielle et les moyens mis en œuvre pour que les citoyens en mesurent l'ampleur sont insuffisants. La question de la maîtrise par les pouvoirs publics des enjeux d'intérêt général liés à la donnée est aussi de plus en plus stratégique pour donner confiance dans le numérique et apporter en la matière les garanties nécessaires.

Préconisation 11 :

Le CESE préconise de faire de la question de la donnée numérique une priorité en :

- **assurant la souveraineté nationale et européenne sur les données numériques ainsi que sur la maîtrise des technologies afférentes (5G, fibre, etc.) ;**
- **clarifiant et renforçant la place, le rôle et la coordination des autorités indépendantes chargées notamment de veiller au respect des principes éthiques qui doivent guider la généralisation des pratiques numériques, à savoir la CNIL, le CSA et l'ARCEP, afin qu'elles deviennent de réelles garantes de la confiance numérique ;**

- favorisant la diffusion d'une culture de la sécurité numérique par la désignation d'une ou d'un élu « correspondant cybersécurité » dans chaque collectivité locale et en renforçant les moyens de l'ANSII.

2. Continuité, adaptabilité, égalité : vers un service public du numérique ?

La compréhension des enjeux de la donnée ne suffit pas à épuiser le sujet de l'acculturation numérique. Si l'on admet que le principe de l'utilité de l'outil numérique n'est plus une question, c'est celle de la manière dont il est déployé, utilisé et maîtrisé partout, par tous ceux qui le veulent et pour tous, qui se pose.

Dès lors que le numérique est indispensable au fonctionnement de la société, comme l'est l'accès à l'énergie électrique au fonctionnement des machines, on peut légitimement interroger son rapport à l'intérêt général. Si le rapport du numérique à l'intérêt général est fondé, l'utilité de le considérer comme un service public à part entière prend tout son sens, en particulier dans le champ des services publics et au public et de l'aménagement durable des territoires.

Appliquer au numérique, les principes de continuité, d'adaptabilité, d'égalité, tant du point de vue des infrastructures que des usages, présenterait de nombreux avantages. D'abord, naturellement, du point de vue des réseaux et des centres de stockage des données, qui sont la clef de voûte de la numérisation. La Covid-19 et le confinement ont souligné que les inégalités territoriales résultant de la présence ou de l'absence de couverture numérique THD ou de téléphonie ont de lourdes conséquences pour la population et pour les acteurs. L'accès à une couverture internet Très Haut Débit et de téléphonie égale sur le territoire national (métropole et Outre-mers), question essentielle d'aménagement du territoire, conditionne de plus en plus l'accès aux biens marchands comme aux services publics et au public.

La couverture numérique est d'autant plus indispensable que la numérisation des services publics et au public progresse. Au-delà de l'amélioration de la qualité, de la rapidité et de la technicité des services publics et au public permise par la numérisation, la crise sanitaire de la Covid19 et le confinement ont démontré que le numérique pouvait devenir la condition *sine qua non* du fonctionnement même du service. Ainsi, au rang des services publics fondamentaux, le service public de l'Education nationale n'aurait pas pu être maintenu en l'absence de réseaux.

Du côté des usages, la problématique est équivalente. Comme le souligne le Défenseur des droits, personne ne doit être oublié des services publics et au public du fait de la dématérialisation. Pour l'éviter, il importe que la dématérialisation n'oublie personne dans le champ des services publics et au public.

Dès lors, soumettre le numérique aux principes fondateurs du service public, à la logique d'intérêt général, a pour effet de lui conférer les qualités essentielles qu'il ne doit pas faire perdre aux services publics et au public. Ainsi, dans de nombreux domaines, et pour de nombreux usagers pour lesquels la présence physique reste indispensable – notamment, mais pas uniquement, pendant les phases de transition –, le numérique conçu comme un « service public » est un support aux usagers/usagers comme aux opérateurs. Concrètement, cela signifie, par exemple,

qu'il n'est pas suffisant de placer une tablette numérique, ou un ordinateur, connecté à internet et ouvert sur les sites des grands opérateurs nationaux pour « faire » une maison de service public, fût-elle dans un bureau de poste.

En reconnaissant au numérique le caractère d'un service public à part entière, non seulement le champ des services publics et aux publics s'en trouverait protégé mais le numérique prendrait une nouvelle valeur. En donnant une épaisseur politique au numérique, l'objectif est de le sortir de l'univers confiné des professionnels, des marchands et des techniciens. Dès lors que le numérique doit être pensé, imaginé et mis en œuvre dans une logique « usagers », il répond en effet à des objectifs politiques et non plus aux seules logiques techniques, comptables ou de marché.

Préconisation 12 :

Le CESE préconise de faire du numérique un « service public » à part entière : le « service public du numérique » doit répondre aux principes de continuité, de mutabilité, d'égalité et de neutralité. Le service public du numérique doit s'inscrire pleinement dans le cadre politique et philosophique de la République et de ses valeurs fondatrices de liberté, d'égalité et de fraternité, qui placent l'homme et la femme au cœur de la société.

Préconisation 13 :

Le CESE préconise de faire du numérique une priorité nationale par :

- la création d'un grand ministère du Numérique chargé d'incarner, de porter et de piloter une politique transversale économique, sociale et environnementale du numérique

- la création d'une Agence du Numérique et de l'Intelligence artificielle, associant le Conseil national du Numérique, et regroupant l'Agence du Numérique, la Délégation interministérielle du Numérique (DINUM) et l'ANSII...

- la clarification de la place, du rôle et de la coordination des autorités indépendantes chargées notamment de veiller au respect des principes éthiques qui doivent guider la généralisation des pratiques numériques à savoir la CNIL, le CSA et l'ARCEP.

- l'accélération du déploiement du THD partout et pour toutes et tous en privilégiant les solutions de fibre à la maison et à l'entreprise (FTTH et FTTO) afin de placer tous les territoires en situation d'accès égal à internet Très Haut Débit et à la téléphonie mobile.

CONCLUSION

Les services publics et au public sont essentiels à la conception française de l'organisation de la société. Ils sont au cœur de ce qui fait la spécificité de la République. Ils participent de la réponse aux besoins, de la qualité de vie des populations et de la dynamique économique et sociale de la France. S'ils ont profondément évolué, pas toujours pour le mieux, ces dernières décennies, sous l'effet de choix politiques et de mutations technologiques ouvrant de nouvelles

possibilités, ils n'ont perdu ni leur raison d'être, fondée sur le concept d'intérêt général, ni leur utilité au service des citoyennes et citoyens.

La révolution numérique a accompagné, parfois accéléré, les mouvements positifs comme négatifs qui ont traversé l'organisation et le fonctionnement des services publics et au public. Elle n'a, en tous cas, jamais été en elle-même la cause et la finalité de ces évolutions. Mais elle a fait naître de nouveaux défis.

Elle a d'abord accentué le défi de l'égalité territoriale avec sa promesse d'abolir le temps et les distances... Avant le déploiement de l'informatique en réseau, d'internet, l'informatique n'avait pas grands liens avec l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, le numérique est au cœur du sujet, puisque les villes, villages, hameaux ne disposant pas d'un Internet à la hauteur de leurs besoins, sans Très Haut Débit, quelle que soit la technologie utilisée, sont comme ceux qui n'avaient pas de voie de communication hier... à la marge, aux marches de la civilisation. Pour l'empire romain, la voie romaine était essentielle... pour le monde d'aujourd'hui, la voie numérique l'est plus encore.

Elle a ensuite fait naître un nouveau défi d'égalité citoyenne, celui de l'inclusion : ajoutant à l'illettrisme et à l'analphabétisme l'illectronisme, la révolution numérique a créé un certain nombre de nouvelles inégalités quotidiennes. Sa promesse d'égalité d'accès, de facilité d'usage ne va pas de soi. Son déploiement se généralise à une vitesse que nombre de citoyennes et citoyens ne peuvent suivre. Le Défenseur des Droits rappelle que *« cette situation, quand bien même elle ne conduirait qu'un seul usager à être privé de ses droits du fait de la dématérialisation, est inacceptable »*...

La crise du coronavirus et la période de confinement qu'elle a imposée montrent tout à la fois le rôle indispensable des services publics et l'apport désormais vital de leur fonctionnement numérique.

Les services publics et au public doivent tirer le meilleur parti possible du numérique sans en ignorer les contraintes et les limites. La lutte (ou la vigilance) contre le risque d'instrumentalisation du numérique ... au service de pratiques antidémocratiques, fragilisant les libertés fondamentales, doit être une préoccupation permanente.

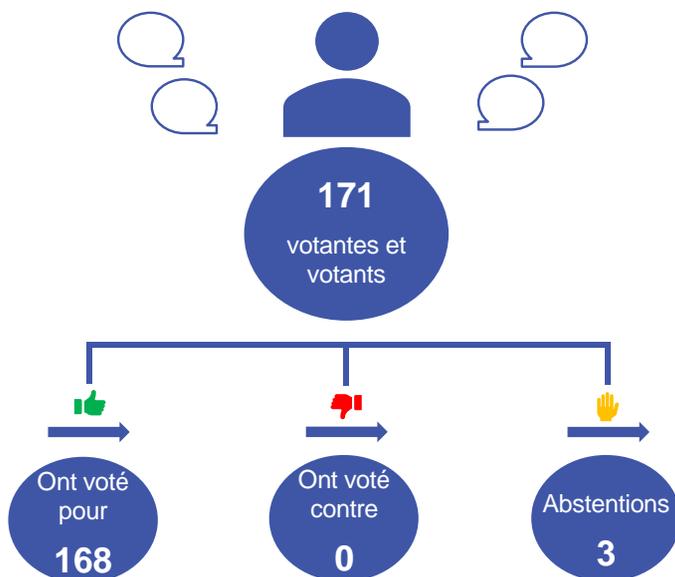
L'évolution des services publics et au public doit donc toujours rester soumise à l'impératif d'amélioration du service rendu aux usagers ainsi qu'à l'obligation du maintien et du renforcement de l'accès aux droits pour toutes et tous. Elle doit notamment veiller à maintenir des agentes et agents présents pour les tâches qui ne gagnent pas, du point de vue de l'utilisateur et de la société, à être dématérialisées.

Les services publics et au public bénéficieront plus encore de la révolution numérique dès lors que le numérique deviendra un service public à part entière, respectant les principes fondamentaux d'égalité, de continuité et de mutabilité (auxquels on peut ajouter la neutralité et la transparence).

Le numérique doit être mû par la notion d'intérêt général, fondement de la conception française du service public : il doit s'inscrire pleinement dans un cadre politique et philosophique assumé, celui de la République et de ses valeurs fondatrices de liberté, d'égalité et de fraternité, qui placent l'homme et la femme au cœur de la société.

*Déclarations/
Scrutin*

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Yves Kottelat et Patrick Molinoz



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social
et environnemental, le 8 juillet 2020

Rapport

Présenté au nom de la section de l'aménagement durable des territoires

**SERVICES PUBLICS, SERVICES AU PUBLIC ET
AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES À L'HEURE
DU NUMÉRIQUE**

MM. Patrick MOLINOZ et Yves KOTTELAT

Introduction :

Les services publics jouent dans notre pays un rôle essentiel dans l'aménagement du et des territoires, dans leur animation sur le terrain et la qualité de vie de leurs habitantes et habitants. Ils jouent un rôle tout particulier dans les situations de crise, comme l'épidémie de la Covid-19 le démontre. Ils sont soumis aux évolutions technologiques et tout particulièrement à la révolution numérique dont l'ampleur ne cesse d'accélérer. C'est à l'interaction entre la généralisation du fait numérique et l'évolution des services publics que nous nous intéressons dans ce rapport.

En France, le service public désigne, d'une part, « une activité d'intérêt général effectuée sous le contrôle de la puissance publique par un organisme public ou privé », et d'autre part, « l'entité publique gérant cette activité ». Cette entité peut, soit réaliser elle-même la mission avec ses propres moyens, soit la confier à un tiers par contrat selon diverses formes précisant les responsabilités de chacun : sous-traitance ponctuelle, délégation ou concession de service public par exemple.

Le concept de service public bénéficie en France d'une consécration juridique : **ses principes d'accessibilité, de continuité et d'adaptabilité ont été établis depuis plus d'un siècle par le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence.**

L'organisation et la nature même des services publics ont évolué sous l'effet de choix politiques et de mutations technologiques ouvrant de nouvelles possibilités. Les changements de la société, les attentes des usagères/usagers, les choix des acteurs et des opérateurs ont contribué à cette évolution.

A la notion historique de service public est ainsi, entre autres, venue s'ajouter celle, plus large, de services « au public ». L'avis du CESE *Aménagement du territoire, services publics et services au public* de 2006 **proposait de définir les services au public comme « l'ensemble des services publics et privés nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires ».** Cette notion englobe les services marchands et non marchands, qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique, et les services privés jugés de première nécessité, activités commerciales et artisanales de proximité, services médicaux, associatifs... Il relevait le caractère évolutif du champ concerné, certains services privés prenant une dimension vitale (professions de santé libérales, entre autres) et d'autres se développant sous la pression des besoins (accueil à la petite enfance, aide aux personnes âgées, services numériques)⁵⁰. Cette notion fait encore débat et ne fait pas l'unanimité.

Les évolutions institutionnelles, avec la décentralisation d'une part et la construction européenne de l'autre, mais aussi les réformes de l'Etat et celles des collectivités territoriales, ont contribué à la transformation des services publics.

La population de notre pays est, de manière globale, plutôt satisfaite des services publics, auxquels elle est attachée. Cette satisfaction s'accompagne d'attentes fortes en termes de meilleure accessibilité, de personnalisation accrue, de qualité et de services rendus. Elle n'efface pas les inquiétudes vis-à-vis de certaines catégories de

Rapport

services publics dont la moindre présence et l'accès plus difficile sont regrettés, en particulier dans des zones rurales à faible densité, des quartiers de la politique de la ville ou des territoires ultra-marins.

La révolution numérique, de son côté, ne cesse d'accélérer les mutations socio-économiques de la France et du monde. L'informatique naissante, qui accompagnait les premiers mouvements de décentralisation et se cantonnait à un usage professionnel, a été remplacée par un numérique omniprésent dans le quotidien de chaque citoyenne et citoyen et se place au cœur de la "relation usagers". Le numérique offre donc des opportunités considérables pour améliorer le fonctionnement interne des services publics mais aussi pour la relation aux usagères et usagers : instantanéité d'accès, rapidité, confort, abolition des distances, transparence, ... Les promesses du numérique sont quasi infinies. De nombreux regroupements institutionnels (communes, EPC, régions, ...), par fonctions ou par métier (opérateurs publics), dans des domaines aussi divers que ceux de la santé (maisons de santé, fusions hospitalières, GHT), de la sécurité (gendarmerie, pompiers ...) ou de la fiscalité (services fiscaux) ont d'ailleurs été permis par les évolutions technologiques.

Néanmoins, ces promesses ne sont pas sans contreparties. De nouveaux problèmes et risques apparaissent : le numérique accélère, dans bien des cas, le recul de la présence physique des services publics (ou à *minima* des emplois qui y sont liés), tout en faisant naître de nouvelles difficultés, comme la fracture territoriale liée à la qualité très inégale des infrastructures et/ou aux difficultés d'usage pour une part très importante de la population qui ne suit pas le rythme des évolutions technologiques (cf. naissance du concept d'illectronisme...). Il apparaît de plus en plus clairement que le recul de la présence physique de certains services publics ne peut pas être compensée par le numérique : d'abord parce que la nature même de certaines actions de service public les rend, à ce stade, non "numérisables", et, ensuite, parce que la maîtrise des outils ou leur accessibilité (technique, financière...) ne sont pas uniformes pour tous les usagères/usagers.

Pour répondre à l'accélération des évolutions numériques, l'État, les collectivités et les opérateurs multiplient les initiatives. Maisons de services au public (MSAP), Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAASP) et tout récemment espaces France Services visent à généraliser le développement des usages numériques et leur meilleure maîtrise par les citoyens. L'objectif est clairement une meilleure "présence" dématérialisée de certains services publics sur le territoire.

La crise de la Covid-19 agit comme un révélateur et un amplificateur des rapports essentiels et indispensables des services publics et au public au numérique. Elle en souligne les atouts comme les insuffisances et les faiblesses.

La question posée par ce rapport et par l'avis *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique* est de déterminer dans quelle mesure le numérique améliore le service rendu à tous les usagers, femmes et hommes. L'objectif est d'éclairer les conditions d'amélioration de l'offre de services publics et au public par l'utilisation d'outils numériques conçus dans une logique d'intérêt général.

La réflexion s'articule en trois temps : d'abord rappeler l'évolution de l'organisation territoriale des services publics depuis 20 ans ; ensuite analyser en quoi la révolution numérique est tout à la fois une chance et une contrainte pour les services publics, tant du point de vue de leur organisation que de leur utilisation par les usagères et usagers ; enfin, identifier les défis à relever pour que la transformation numérique des services publics soit, là où elle est possible et souhaitable, une réussite pour toutes et tous, acteurs et usagers.

A la racine de notre réflexion, nous avons choisi de placer le travail du Défenseur des Droits qui rappelle que « *Pour bénéficier à tous et à toutes, la dématérialisation des services publics devra constituer un investissement massif pour notre pays, pour l'Etat, bien sûr, mais également pour l'ensemble des acteurs du service public et pour les usagers qui devront s'y adapter. Les pouvoirs publics ne devront jamais perdre de vue que, dans cette transformation en profondeur de nos services publics, l'objectif premier devra rester l'amélioration du service rendu aux usagers, à tous les usagers, et du maintien des droits pour tous.* »⁵¹. Par cet avis, le CESE souhaite contribuer à cette démarche de progrès.

I - L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES SERVICES PUBLICS DEPUIS 20 ANS : UNE PRÉSENCE IMPORTANTE MAIS QUI S'EST RÉDUITE DANS CERTAINS DOMAINES

A - Les services publics et au public, éléments essentiels de l'attractivité d'un territoire

1. Des services publics qui ne sont pas des services comme les autres :

1.1. Des services particuliers, fondés sur un « trépied de légitimité »"

« *Les services publics viennent de loin* », comme le rappelait Michel Badré, membre du CESE, en audition : au départ, il s'agissait surtout de services publics régaliens, tels que l'armée et la justice. Mais dans l'Antiquité romaine, déjà, les services d'adduction d'eau, par exemple, relevaient des *servi publici* (esclaves publics qui assuraient des travaux d'intérêt général tels que les travaux d'entretien et de voirie)⁵².

Au XIX^e siècle, le juriste Léon Duguit conçoit l'Etat comme « *une fédération de services publics ayant pour objet d'organiser la société et d'assurer son fonctionnement pour le bien commun* »⁵³ et rappelle que les agentes et agents des services de l'Etat « *participent à l'accomplissement d'un service rentrant dans la mission obligatoire de l'Etat* »⁵⁴. Il ne s'agit donc pas d'un service comme un autre.

Pour Pierre Bauby, universitaire, il y a service public quand une autorité publique reconnaît qu'un service ne peut pas relever uniquement du droit commun de la concurrence mais suppose des règles particulières d'organisation et de régulation. Trois objectifs fondent selon lui le « trépied » ou « triangle de légitimité » : garantir le droit de chaque habitante/habitant (au-delà des seuls citoyens/citoyennes) d'accéder à des biens et services fondamentaux (droit à l'éducation, à la culture, à la sécurité, à la santé, aux transports, aux communications...) ; forger des solidarités, assurer la cohésion, conforter le lien social et promouvoir l'intérêt général ; prendre en compte le long terme et le développement durable des territoires.

Pierre Bauby notait en audition la vitalité de ces concepts au-delà du seul cadre national. Les trois composantes du « triangle de la légitimité » (droit de chaque habitante/habitant, cohésion et solidarité, long terme et durabilité) sont communes aux Etats membres de l'Union européenne et figurent dans le Traité de Lisbonne de 2009. Les règles de fonctionnement des services publics doivent les respecter.

Les services publics sont régis par trois principes majeurs (« lois de Rolland »). Il s'agit des principes de **continuité** (le service fourni ne doit pas être perturbé par des interruptions gênantes), **d'adaptabilité** (qui permet d'adapter en continu le service à l'évolution des besoins collectifs et des techniques) et **d'égalité** (qui interdit, à situation identique, toute discrimination sur le service rendu et sur ses charges).

1.2. Un apport essentiel pour l'attractivité des territoires et la qualité de vie

Bénéficier à juste distance d'une gamme diversifiée d'équipements et de services participe de la qualité de vie de la population et de l'attractivité économique et sociale d'un territoire.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires et l'INSEE ont, en 2015, défini un "panier de services de la vie courante" nécessaires pour apporter une réponse aux besoins de la population aux divers âges de la vie. A l'éducation, la santé et la sécurité s'ajoutent l'emploi, les commerces alimentaires, les services financiers.

L'absence de certains services, et notamment de services publics, est un frein à l'installation des habitantes/habitants. Ainsi dans les espaces ruraux, l'enquête de l'IFOP pour Familles rurales. "*Territoires ruraux : perceptions et qualité de vie*" (octobre 2018), montre que les quatre items les plus fréquemment cités en réponse à la question "*Selon vous, quels sont les freins principaux à l'installation de nouveaux habitants dans le monde rural ?*" sont : "**Un manque de services publics (écoles, postes, hôpitaux)**" 70 %, "*une offre d'emplois insuffisante*" 62 %, "*une offre de transports insuffisante*" 54 %, "*un manque de commerces*" 43 %. Viennent ensuite des facteurs tels que "*Une mauvaise image du monde rural dans l'opinion publique*" 28% ou "*une mauvaise couverture internet*" 18 %⁵⁵. D'après une enquête de l'IFOP pour le Mouvement associatif en 2020, parmi les critères contribuant de manière déterminante à la satisfaction de vivre dans leur territoire, la proximité avec la nature figure au premier rang (56 %), devant un trio composée de la présence de services publics (45 %), l'offre de commerces (43 %) et une mobilité facilitée (42 %) ⁵⁶.

L'accès aux services publics et au public a des incidences sur l'attractivité économique d'un territoire, ainsi que sur la possibilité d'y maintenir et/ou d'y attirer des entreprises, comme le note l'avis du CESE *Comment promouvoir le dynamisme*

économique des espaces ruraux (2015)⁵⁷. La présence et la qualité des services publics, notamment des infrastructures et des offres de mobilité, écoles et établissements d'enseignement supérieur, importent en effet dans les choix d'implantation des entreprises, avec des incidences fortes pour les dynamiques locales et pour l'emploi⁵⁸.

Les députés Jean-Paul Dufrègne et Jean-Paul Mattéi observent enfin que, outre *"la présence de services publics et de services de proximité, l'attractivité des territoires ruraux repose sur le numérique, principale voie d'accès aux démarches administratives et facteur de développement d'activités économiques hors des centres urbains"*⁵⁹.

Ces disparités et inégalités territoriales ne concernent pas seulement les espaces ruraux mais aussi les quartiers de la politique de la ville et les territoires ultra-marins⁶⁰.

Il apparaît que les femmes sont davantage au contact avec les services publics et les services au public. Des études sur le partage du travail domestique montrent que ces tâches incombent encore très largement aux femmes, même si certaines tâches sont plus également partagées, à l'image de la gestion des "papiers" et de l'administratif, comme l'indique l'enquête de l'INSEE "Emploi du temps". Selon une enquête de la sociologue Yasmine Siblot, au sein des ménages, les hommes ont tendance à gérer des activités telles que la déclaration des revenus, les comptes et le classement des papiers. Les femmes ont davantage la charge d'activités comme téléphoner, aller chercher, remplir et déposer les formulaires⁶¹. Elles sont donc davantage confrontées aux difficultés d'accessibilité des administrations, des services publics et au public⁶².

L'âge est aussi une difficulté, notamment en ce qui concerne la mobilité. Ce peut être en particulier le cas pour les jeunes de moins de 18 ans et pour celles ou ceux n'ayant pas le permis de conduire, surtout en zones rurales ou de montagne, où la faible densité limite en général la densité du réseau de transports publics. L'avis *Place des jeunes dans les territoires ruraux* souligne la prégnance de ce facteur, qui complique l'accès aux services publics et au public, notamment pour les filles, davantage contraintes dans l'accès à l'auto-stop⁶³. Il en va de même pour les plus âgés ou des personnes en situation de handicap dont la mobilité est limitée et/ou nécessite l'appui d'une personne pour leur apporter un accompagnement dans l'usage du service et l'accès aux droits⁶⁴. Pour ces diverses catégories de personnes, disposer de services publics et de services au public accessibles à proximité de leur domicile est un enjeu et un facteur d'attractivité.

2. Des services historiquement caractérisés par la forte centralisation de leur organisation...

Trois modèles de référence ont historiquement caractérisé la gestion des services publics en France. La puissance publique, Etat ou collectivités territoriales, choisit de les mettre en œuvre elle-même : justice, sécurité, finances publiques, santé, éducation, recherche, culture, enfance... L'Etat les organise nationalement en confiant leur gestion à des grands établissements nationaux (CNRS, Musées nationaux...) ou à des entreprises publiques caractérisées par une situation de monopole et une forte centralisation (La Poste, la SNCF, EDF...). Les collectivités

Rapport

territoriales organisent directement les services publics locaux, répondant aux besoins de la population au quotidien, en assurant une gestion directe ou en la déléguant, par différents dispositifs, à des acteurs privés sans but lucratif (associations, économie sociale et solidaire ...) ou à des entreprises privées capitalistiques.

Décrire les détails de l'histoire des services publics depuis la Seconde Guerre Mondiale⁶⁵ ne relève pas de cet avis et on se bornera donc à en rappeler quelques étapes essentielles.

Le **Conseil national de la Résistance** considérait le service public comme l'un des pivots de l'Etat moderne, avec notamment un Etat organisateur et dispensateur des grands services publics de réseaux (transports, gaz, électricité)⁶⁶. A la Libération, conformément à ce programme, un vaste ensemble de nationalisations est mis en œuvre, souvent en faisant référence aux missions de services publics. Le Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 9, en témoigne : "*Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité*". Des services publics nouveaux chargés de diverses missions d'intervention économique, d'encadrement ou d'incitation sont mis en place à cette époque dans un grand nombre de domaines.

Le développement du secteur public se poursuit, durant les Trente Glorieuses *via* de grands programmes d'équipement ou des projets technologiques. Il se renforce avec les nationalisations de 1982, mais "*sans qu'il soit alors fait référence à des missions de service public*"⁶⁷. Dans ce cadre, les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité sont précisés : en vertu de la péréquation géographique des tarifs, chaque usagère/usager doit payer le même prix pour un même service, quel que soit son lieu de résidence. Cette péréquation est appliquée au niveau national pour La Poste, les chemins de fer ou l'électricité, mais aussi à l'échelle locale pour les services publics locaux. S'y ajoute entre autres le principe de neutralité du service public à l'égard des usagères/usagers, quelles que soient leurs situations individuelles.

L'Etat, l'Etat, l'Etat ... mais pas seulement...

Apparaît en ce domaine **la forte prégnance de la tutelle gouvernementale et administrative de l'Etat** qui, *via* son pouvoir d'orientation et de contrôle, encadre budgets, tarifs, investissements, etc. Pierre Bauby souligne aussi l'influence exercée par les dirigeantes/dirigeants des **opérateurs** du service public, forts de leur expertise technique et économique. La place faite aux usagères/usagers, dont le service public vise à répondre aux besoins, aux associations de consommatrices/consommateurs, ainsi que celle des collectivités locales, est, au moins à cette période, très limitée.

Les **services publics locaux** (collecte des ordures, distribution de l'eau et assainissement, transports collectifs de personnes, chauffage urbain, services funéraires), services de proximité et de la vie quotidienne, continuent de se développer. Les élus/élus décident de leur mode d'organisation, leur gestion pouvant prendre la forme, soit de la gestion directe en régie, soit de la gestion déléguée (concession ou affermage).

A partir des années 1970, la technicité des services rendus s'accroît en raison notamment de la prise en compte grandissante des aspects de santé publique et

d'environnement. C'est entre autres le cas en matière de production et de distribution d'eau (assainissement des eaux usées) ou d'ordures ménagères (collecte sélective, traitement et, le cas échéant, récupération de chaleur pour le chauffage collectif, etc.).

La décentralisation, à partir de 1982, renforce l'autonomie de décision des élus/élus locaux, en transférant des compétences dans de nombreux domaines aux communes, départements et régions. Les collectivités gèrent en direct ou confient la gestion des services publics à des **entreprises privées** (gestion de l'eau notamment), mais aussi, en particulier dans le domaine social, à des **associations** *via* des délégations de service public (entre autres pour la prise en charge de la petite enfance, des personnes âgées, du périscolaire, etc.).

La **construction européenne** a des incidences importantes dans l'évolution des services publics et des services au public. Le Traité de Rome de 1957 prévoit des dérogations aux règles de concurrence en matière de services publics ; en 1986, l'Acte unique introduit de manière progressive, au nom de la liberté de circulation, la concurrence dans les services en réseau ; le Traité d'Amsterdam (1997) affirme les valeurs communes de l'Union européenne, la cohésion sociale et territoriale ; puis viennent la Charte des droits fondamentaux (2000-2009), le Traité de Lisbonne de 2009 (valeurs communes) et, en 2017, le Socle des droits sociaux⁶⁸.

La législation communautaire distingue ainsi deux catégories de services publics :

- les "Services d'intérêt général" (SIG), notion proche des "services publics administratifs" dans les lois et la jurisprudence française, financés par l'impôt ;
- les "Services d'intérêt économique général" (SIEG), qui s'apparentent en France aux "Services publics industriels et commerciaux", financés principalement par des redevances, avec des obligations de mise en concurrence entre les prestataires⁶⁹.

Chaque Etat est libre de définir le caractère d'intérêt général d'un service donné, que ce soit pour les SIEG ou les services sociaux d'intérêt général. Les Etats membres, et en leur sein les autorités nationales, régionales et locales, disposent dans ce cadre de la compétence générale pour définir, "*fournir et faire exécuter et organiser*" les SIG, ainsi que pour financer les SIEG (article 14). Les institutions européennes ont des compétences analogues pour les services européens nécessaires à l'atteinte des objectifs de l'Union⁷⁰.

L'Etat a donc eu un rôle majeur mais non exclusif dans l'organisation des services publics et *a fortiori* dans celle des services au public, collectivités territoriales et UE ayant vu le leur s'accroître aux côtés d'autres acteurs (entreprises, associations, etc.).

3. Une localisation impactée par les évolutions de la population et de sa répartition

Au 1er janvier 2020, la France compte 67 millions d'habitantes/habitants, dont 64,9 millions dans l'hexagone et 2,2 millions dans les départements d'Outre-mer⁷¹. S'y ajoutent 600 000 personnes résidant dans les autres collectivités d'Outre-mer.

La population française s'accroît mais à un rythme qui se réduit (+ 0,3% par an depuis 2017)⁷². Elle connaît un **vieillessement marqué** : depuis 2010, si la population

s'est accrue de 2 millions d'habitantes/habitants⁷³, **cette augmentation est intervenue en totalité dans la catégorie d'âge des plus de 65 ans**, passée de 10,5 millions en 2010 à 13,5 millions de personnes en 2020, les effectifs des autres catégories d'âge (0 à 19 ans, 20 à 64 ans) stagnant ou se réduisant.

Cela est dû à plusieurs facteurs : la réduction du nombre des naissances (- 10 % entre 2010 et 2019)⁷⁴ ; l'arrivée progressive à l'âge de 65 ans, depuis le début des années 2010, des générations nombreuses du baby-boom, qui en est l'explication principale ; des gains d'espérance de vie, même s'ils se ralentissent.

Ce vieillissement est appelé à se poursuivre : en 2040, les personnes âgées de 65 ans et plus représenteraient 25,8 % de la population dans l'hexagone (16,7 % en 2007) ; la part des personnes de plus de 80 ans dans la population, de 4,9 % en 2007, doublerait à l'horizon 2040 et triplerait dans les DOM⁷⁵.

Le solde naturel s'établit à + 141 000 en 2019, son niveau le plus bas depuis 1945, en raison du recul du nombre des naissances et du plus grand nombre de décès (+ 10 % entre 2010 et 2019). Le solde migratoire est estimé à + 46 000 en 2019⁷⁶.

Un tiers des personnes de plus de 65 ans, en moyenne nationale, vivent seules, et la réduction du nombre d'enfants par ménage ainsi que l'éloignement risquent de compliquer dans nombre de cas l'exercice des solidarités familiales. Certes, une partie de la population peut faire appel à des moyens privés et/ou à la solidarité familiale mais le coût des soins des maladies chroniques et l'isolement posent un problème majeur de santé publique et engendrent un accroissement des besoins en termes d'offre de soins et d'accompagnement par des services publics ou au public.

Au sein du pays, les dynamiques de population sont contrastées, avec des incidences à diverses échelles en matière de services publics et au public.

Des territoires connaissent depuis plusieurs décennies une croissance démographique forte, en particulier ceux situés dans un "U" qui va de Rennes à Lyon, via Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille et la Corse. S'y ajoutent l'Île-de-France et l'axe de la vallée de la Seine. Mayotte, la Guyane et La Réunion ont connu une augmentation particulièrement forte de leur population depuis 30 ans⁷⁷. A l'inverse, la population d'autres territoires diminue : des départements situés dans la "diagonale du vide", notamment dans l'est de la France, souvent aux franges d'espaces affectés par la désindustrialisation, connaissent des pertes de population, ce qui contribue à leur fragilisation : **"Les écarts de dynamisme entre régions se creusent et, selon les projections démographiques, cette tendance est susceptible de se poursuivre"**⁷⁸. Cela rend pour le CESE d'autant plus **indispensable le rôle de l'Etat dans l'aménagement du et des territoires.**

A l'échelle des villes, jouent des phénomènes de métropolisation, analysés par l'avis du CESE *Métropoles, apports et limites pour les territoires*, et de périurbanisation : près de 83 % de la population française vit aujourd'hui dans une grande aire urbaine au sens du zonage défini par l'INSEE en 2010⁷⁹. A périmètre constant, ces aires urbaines ont une forte augmentation de leur population depuis 1999 ; elles se sont par ailleurs étendues du fait de l'allongement des trajets domicile-travail et occupent aujourd'hui 41 % de la superficie du territoire contre 28 % dans les contours de 1999. **Au sein des grandes aires urbaines**, l'augmentation relative de

la population est **la plus forte dans les couronnes et les espaces périurbains**, où s'installent notamment de jeunes ménages d'actifs avec enfants. Les grands pôles urbains, où résident à la fois une part importante des ménages les plus riches et de ceux les plus pauvres, ont une augmentation de population un peu inférieure à la moyenne nationale. L'accroissement de la population est un peu supérieur à la moyenne dans les communes multipolarisées⁸⁰, où coexistent fonction résidentielle, pôles de services, activités agricoles et industrielles. La population augmente aussi mais en moindre proportion dans les communes dites "isolées" au sens de l'INSEE, même si certaines connaissent des baisses de population, notamment dans la partie nord-est de la "diagonale du vide"⁸¹.

Des différences fortes existent aussi au regard du vieillissement. Celui-ci est déjà particulièrement prononcé dans les territoires peu denses, qui allient souvent un vieillissement de leur population résidente et des départs de jeunes, mais ces espaces ne vieilliront plus beaucoup. Les littoraux atlantiques et méditerranéens ont une population qui vieillit car ils attirent des ménages retraités. Le périurbain des années 1970, encore relativement jeune, connaîtra dans certaines communes un vieillissement marqué⁸². Une transition démographique très rapide est amorcée dans les Antilles, où la part des personnes de plus de 65 ans augmente d'autant plus vite que les taux de départs de jeunes vers l'hexagone y sont élevés. La population reste en revanche relativement jeune dans certains territoires d'Île-de-France (27 % des habitants/habitants de Seine-Saint Denis ont ainsi moins de 17 ans), dans les Hauts-de-France ou *a fortiori* en Guyane et à Mayotte. Sur un autre plan, une trentaine de grandes villes accueille par ailleurs une part importante des étudiantes/étudiants et des jeunes au début de leur vie professionnelle⁸³.

De multiples enjeux en découlent en matière de services publics et au public⁸⁴. La jeunesse relative d'un territoire renforce ainsi les besoins en termes de maternités, de services à la petite enfance, d'établissements scolaires⁸⁵. Le vieillissement pose entre autres de manière forte la question de l'accessibilité et de la distance en temps de transport. D'après l'enquête nationale "Transports déplacements", la voiture est, à tous les âges, le mode de déplacement privilégié mais moins par les personnes âgées de 75 ans et + (51,3 %) que dans la population totale (64,8 %), la part de la marche à pied étant au contraire plus élevée pour les 75 ans et + (39,7 %) que pour l'ensemble de la population (22,3 %)⁸⁶. Les enquêtes de Béatrice Chaudet auprès de personnes âgées autonomes vivant à Lyon en résidence non médicalisée montrent que celles-ci sortent deux à trois fois par semaine, principalement à pied, dans un rayon d'un kilomètre au maximum, notamment pour faire des courses⁸⁷. L'enjeu de l'accessibilité physique des services publics et au public utilisés notamment par les personnes âgées, par exemple les commerces de proximité, en est renforcé. Un autre enjeu majeur consiste, dans tous les territoires mais plus dans ceux au fort vieillissement, à adapter les structures d'aide à domicile et de prise en charge de la perte d'autonomie pour qu'elles puissent accompagner cette évolution.

En matière de services publics et au public, une autre échelle à prendre en compte est celle des bassins de vie, "*plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants*". Selon l'INSEE, la France compte 1 666 bassins de vie, (dont 1644 dans l'hexagone et 22 dans les DOM).

4. Mobilités, transports et accès aux services

Les mobilités des personnes et les transports utilisés pour les réaliser importent aussi pour la localisation des services publics et au public ainsi que pour y accéder. Les personnes sont mobiles au cours de la semaine, notamment dans le cadre des déplacements domicile-travail, qui constituent le premier motif de déplacement (en temps et en kilomètres parcourus), mais aussi pour accompagner leurs enfants à l'école, faire une démarche ou des courses ou aller chez une ou un médecin.

La fréquence et les modalités de ces déplacements diffèrent selon les territoires. Selon une étude de l'Observatoire des territoires⁸⁸, au centre des aires urbaines, les distances parcourues sont plus courtes, avec une moindre dépendance à l'automobile dans ces espaces mais des temps de parcours guère moins courts. Les espaces périurbains connaissent une *"grande dépendance automobile* (près de 8 déplacements sur 10 y étant faits en voiture ou deux roues-motorisés), *(avec des distances parcourues au quotidien près de deux fois plus grandes qu'au centre des aires urbaines et une utilisation très faible des transports en commun et des modes dits "actifs" (marche, vélo...)).* (Quant aux) *temps de déplacement, c'est bien plus la taille de l'aire urbaine de résidence que le fait de résider au centre ou en périphérie de l'aire urbaine qui est déterminant : habiter dans une aire urbaine très peuplée (et notamment dans celle de Paris) tend à allonger les temps de trajets..."*⁸⁹.

Ces diverses mobilités, y compris celles domicile-travail, sont à prendre en compte en matière d'accès aux services publics et au public et d'impact des transports (soutenabilité). Une partie des démarches administratives ou des courses, par exemple, est en effet réalisée par des personnes près de leur lieu de travail, au début ou à la fin de leur journée de travail ou à la pause méridienne. Nombre de services publics ou de services au public y sont en effet ouverts sur ces créneaux horaires davantage qu'ils ne le sont à proximité de leur domicile en fin de journée, quand les usagères/usagers rentrent chez elles/eux.

La France dispose d'un important réseau de transports, diversement développé selon les modes et les territoires. En 2017, le réseau routier français comprend 1 100 000 kilomètres (km) de voies (nationales, départementales et communales), qui assurent une desserte de l'ensemble des territoires de l'hexagone. Entre 1997 et 2017, la longueur des routes a augmenté de 12,6 % en 20 ans. La longueur des voies ferroviaires exploitées par la SNCF s'établit à 28 120 en 2017. Elle a diminué de 11,6 % au total en 20 ans, malgré la mise en service de 870 km de lignes à grande vitesse. La longueur de lignes de métro RER et tramways est de 17 777 km en 2017 (+ 11,3 % au total depuis 2012, surtout en raison de la création de lignes de tramway). Le Schéma national vélo compte 22 870 km inscrits au 1er janvier 2018, dont 15 120 km ouverts (66 %), à 48 % en sites propres. Le parc de véhicules routiers compte 32,5 millions de voitures particulières (+ 6,4 % depuis 2007) et 6,2 millions de véhicules utilitaires légers (+ 17 %), celui des bus et cars 100 000 véhicules (+ 9,6 %)⁹⁰.

Dans les villes et au centre des aires urbaines, en particulier des plus grandes d'entre elles, la population dispose de moyens de transports diversifiés pour se déplacer, avec notamment un ou plusieurs moyens de transport collectif desservis par de nombreuses stations. C'est beaucoup moins le cas dans les territoires

périurbains ou ruraux, où les transports collectifs sont beaucoup moins présents, ce qui rend leur population plus dépendante des transports individuels. En 2016, les personnes résidant en France ont parcouru au total 956 milliards de kilomètres via un moyen de transport motorisé, 50 milliards de plus qu'en 2013 (source Centre d'observation de la société). L'automobile est utilisée pour 80 % de ces distances en général.

Il en résulte trois principales questions pour l'aménagement du territoire :

- Sur le plan environnemental, se pose celle de la viabilité de ce système, car le secteur des transports, en raison de la prédominance des transports routiers, est le premier émetteur en France de CO₂ et représente 30 % des émissions de gaz à effet de serre (GES), avec des émissions qui s'accroissent. La population s'accroissant le plus fortement dans les territoires périurbains, la dépendance à l'automobile y est particulièrement grande.
- D'un point de vue social, pour les ménages aux moyens modestes résidant dans les espaces périurbains et ruraux (qui dépendent de l'automobile pour se déplacer et ont souvent besoin de plusieurs voitures par ménage), cela engendre des coûts importants et place une partie d'entre eux en situation de vulnérabilité énergétique et financière.
- Enfin, cela pose également la question de l'égal accès selon les personnes et les territoires aux services et notamment aux services publics, alors que celui-ci participe des principes fondateurs de ces derniers.

Les conditions d'accès des habitantes/habitants aux services de proximité sont en effet un enjeu des politiques d'aménagement des territoires. Leur accessibilité est fonction de facteurs tels que l'information sur leur existence, la distance, le temps d'accès et la qualité de la desserte, les horaires d'ouverture, le coût, entre autres⁹¹.

Pour approcher finement cette réalité, l'INSEE et le CGET ont défini des "paniers" correspondant à diverses gammes de services dites "services de proximité", "gamme intermédiaire" et "gamme supérieure"⁹².

Le **panier "de la vie courante"** regroupe 22 équipements ou services, dont une grande partie de la gamme de proximité, associant des commerces (boulangerie, supermarché ...) des établissements scolaires (écoles, collèges, lycées), des services de soins de première nécessité, pour la petite enfance, les personnes âgées... Le temps d'accès étant un critère important de l'accessibilité, en particulier dans les espaces de faible densité de population, l'INSEE consacre une étude récente aux **temps de trajet**⁹³ pour accéder à ce panier. Elle montre que, " *En France métropolitaine, la moitié de la population, vivant dans 3 000 communes, accède à chacun des équipements du "panier de la vie courante" en moins de 4 minutes. Les 5 % de la population les plus éloignés, résidant dans 13 000 communes, parcourent un trajet d'au moins 9 minutes*". L'étude relève une **corrélation forte entre temps d'accès aux services et densité de la population des communes**. Elle distingue quatre catégories de communes, des plus denses au moins denses ("densément peuplées", "de densité intermédiaire", "peu denses" et "très peu denses")⁹⁴. **Ces disparités entre territoires augmentent quand on monte en gamme de services.**

Mme Duval-Huwart, directrice du réseau France services à l'ANCT, souligne que ces disparités d'accès s'observent pour la plupart des services, en particulier dans le champ social. Ainsi, l'accès à un médecin généraliste, mesuré par l'indicateur d'Accessibilité Potentielle Localisée, qui tient compte de l'offre et de la demande de soins, varie de 4,3 consultations/an/habitant dans les communes les plus "denses", à 2,8 dans celles "très peu denses" pour une moyenne nationale de 3,9⁹⁵.

Ces constats posent question au regard du principe **d'un accès équitable aux services publics et au public** pour toutes et tous selon leurs besoins.

Comme nous le verrons *infra*, le développement du numérique peut permettre, pour certaines catégories de services publics et sous certaines conditions, de réduire les inégalités d'accès induites par ces contraintes géographiques et de mobilité.

B - Des services dont la présence territoriale s'est considérablement modifiée

L'organisation des services publics a profondément évolué depuis quarante ans sous l'effet d'au moins trois facteurs : le facteur institutionnel et politique d'abord avec les mouvements de décentralisation pour les collectivités d'une part et de réorganisation de l'Etat déconcentré de l'autre ; le facteur économique et budgétaire ensuite, dans une logique d'austérité symbolisée notamment par la révision générale des politiques publiques (RGPP) menée de 2007 à 2012, par l'objectif affiché de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite, puis par la Modernisation de l'action publique (MAP) ou par l'ouverture à la concurrence de grands opérateurs de services publics (La Poste, France Telecom, SNCF...) ; un nouveau volet est engagé par le gouvernement actuel avec Action Publique 2022. Le facteur technologique, enfin, qui sera traité dans le chapitre II.

Est présenté dans cette partie le cadre général des évolutions avant d'en aborder les effets sur la présence des services publics et des services au public nationaux et locaux.

1. Une évolution profonde du mode d'organisation des services publics : décentralisation, déconcentration, libéralisation des opérateurs

Les **lois de décentralisation** successives (lois des années 1982 à 1984, celles des années 1999 à 2002, les lois de 2003-2004 parfois qualifiées d'Acte II de la décentralisation, puis celles des années 2013-2015, entre autres) ont eu pour principale conséquence d'émanciper les collectivités (communes, communautés de communes, communautés d'agglomération et métropoles⁹⁶, départements et régions) de la tutelle de l'Etat central et de donner aux élus/élus locaux des responsabilités : élargissement des compétences, vote des budgets mais aussi fixation des taux d'une part importante de la fiscalité locale...

Ce mouvement a parallèlement renforcé le pouvoir des préfets de région et placé les collectivités territoriales au cœur de nombreuses missions de services publics de proximité sans qu'elles bénéficient pour autant des moyens supplémentaires

nécessaires. Ces missions ne sont pas, à ce stade, remises en cause même si le retour à une contrainte plus grande de l'Etat, *via* le levier fiscal et la baisse des dotations, sont des signaux alarmants.

La décentralisation a permis une amélioration considérable de l'offre de services publics dans certains domaines essentiels au développement durable et à l'aménagement du territoire (éducation, transport...).

Des transferts de personnels de la fonction publique d'Etat vers la fonction publique territoriale, qui s'est renforcée, ont accompagné ces transferts de compétences. La création des intercommunalités a pu, notamment dans les zones rurales, permettre la création de nouveaux services publics. Patrick Molinoz, en tant que président de la communauté de communes du pays d'Alésia et de la Seine (21) souligne que, malgré les critiques récurrentes de la Cour des Comptes liée à la création jugée excessive d'emplois publics, il est heureux que l'emploi public se développe dans les collectivités : *"16 ans après avoir transformé un SIVOM en communauté de communes, nous avons multiplié par 30 le nombre d'emplois publics (de 2 à 60) pour créer des services d'accueil périscolaire, de cantine, de collecte des déchets ménagers en régie... ce sont des services publics de proximité indispensables à l'attractivité du territoire"*.

Les collectivités assument l'essentiel des services publics de proximité : pour le bloc communal, la totalité des domaines est concernée grâce à la clause générale de compétence et en particulier ceux des services publics du quotidien (sport, culture, écoles primaire, cantines, accueils péri et extrascolaire, sécurité (police municipale), social avec les CCAS...). Au département, la politique sociale en direction des générations (Allocation personnalisée d'autonomie, protection de l'enfance) et les collèges. A la région, les transports, les lycées et la compétence économique...

L'administration territoriale de l'Etat a aussi connu une succession de réformes⁹⁷ même si les mouvements de déconcentration ou de réduction d'activités liées à la décentralisation n'ont pas toujours été coordonnés.

Au début des années 2000, interviennent notamment la fusion des Directions régionales de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des Directions régionales de l'environnement (DIREN), ainsi que celle des Directions départementales de l'équipement (DDE) et des Directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (DDAF).

Mais c'est à partir de 2007 et *"du lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) que les changements les plus notables se produisent"*⁹⁸. Cette politique vise notamment, selon le mot du président de la République Nicolas Sarkozy, à *"la recherche d'économies budgétaires pour contenir l'augmentation des dépenses publiques"*⁹⁹. La part de la dépense publique dans le PIB était en effet passée de 45,2 % en 1978 à 52,6 % en 2007. Elle vise aussi à réduire les déficits publics, notamment dans le cadre des engagements européens de la France. Le déficit public, qui s'établissait à 2,6 % du PIB en 2007, connaissait en effet une très forte hausse du fait de la crise de 2008, atteignant 7,2 % du PIB en 2009. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) accompagne la RGPP, les services

déconcentrés étant réorganisés au niveau régional et départemental, en allégeant fortement leurs structures et réduisant leurs effectifs.

Au niveau régional, la dernière réorganisation prévoit cinq directions qui pilotent, sous l'autorité du préfet de région, les actions territoriales de l'Etat et mènent certaines interventions directes. Elles sont respectivement en charge : de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)¹⁰⁰, des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)¹⁰¹, de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)¹⁰², des affaires culturelles (DRAC)¹⁰³, de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSC). S'y ajoutent la direction régionale des finances publiques (DRFiP), le rectorat et l'agence régionale de la santé, à l'organisation spécifique, qui ne sont pas directement placées sous l'autorité du préfet mais travaillent en coordination avec la préfecture de Région et participent au Comité de l'administration régionale.

Des réorganisations d'ampleur ont aussi été menées au niveau départemental, désormais chargé de mettre en œuvre, avec les services infra-départementaux, les politiques publiques de l'Etat : aux douze directions départementales préexistantes ont été substituées deux ou trois directions interministérielles (DDI) : la direction départementale des territoires (DDT) ou, le cas échéant, de la mer (DDTM), et la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), scindée en deux quand la population dépasse 400 000 personnes.

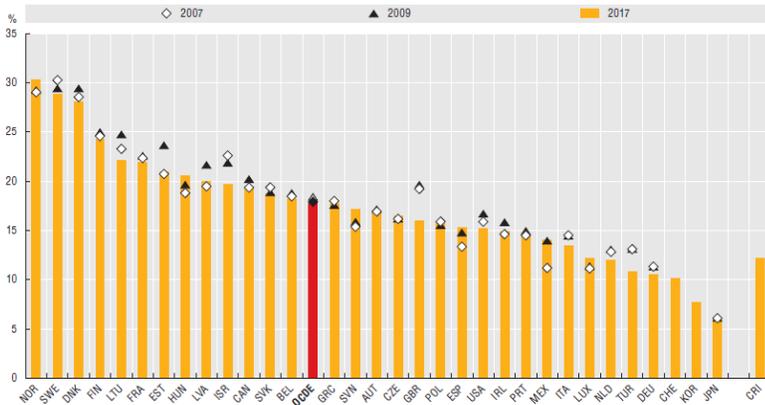
S'y ajoutent, sous l'autorité du préfet de région, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), les unités territoriales des DREAL (UT-DREAL), et les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), qui relèvent respectivement des DIRECCTE, des DREAL et des DRAC.

Les effectifs des personnels des sous-préfectures ont été fortement réduits (de près de 20 % entre 2007 et 2017)¹⁰⁴. Des mutualisations de services ont aussi été menées au niveau régional et départemental (fonctions support en particulier).

Après la RGPP et la RéATE, la réforme de l'Etat s'est poursuivie à partir de 2012 dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP), puis avec Action publique 2022, entre autres. La réduction du nombre de régions, en 2015, s'est accompagnée, au 1er janvier 2016, de la fusion de 144 services déconcentrés de l'Etat en région au sein de 63 nouvelles entités¹⁰⁵. Une nouvelle organisation territoriale de l'Etat sera mise en place à partir de 2021. S'y ajoutera le projet de loi 3D (décentralisation, différenciation, déconcentration) en discussion.

Les objectifs d'économie poursuivis par ces politiques ont été en partie atteints : le déficit public, de 7,2 % du PIB en 2009, est passé à 2,5 % du PIB en 2018¹⁰⁶. Ces réorganisations ont aussi contribué à la stabilisation en France de la part de l'emploi public dans la population active depuis 2007.

Emploi dans les administrations publiques, en pourcentage de l'emploi total, 2007, 2009 et 2017



Sources : Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données). Les données relatives à la Corée, aux États-Unis, au Japon, au Mexique, à la Suisse et à la Turquie proviennent de l'Organisation internationale du travail (OIT), ILOSTAT (base de données), *Emploi public par secteurs et sous-secteurs des comptes nationaux*.

Source : OCDE, Panorama des administrations publiques 2019

Ces mutations se sont accompagnées d'un recours croissant à des agences, notion correspondant à "un organisme autonome qui exerce une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale"¹⁰⁷. Dans son étude annuelle 2012, le Conseil d'Etat identifie 103 agences (telle par exemple l'ADEME, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) disposant au total d'un budget de 73 milliards€ (hors caisses nationales de Sécurité sociale) et d'un niveau d'effectifs alloués de 145 000 emplois en équivalent temps plein (soit 8 % des effectifs de la fonction publique d'Etat)¹⁰⁸.

Parallèlement à ces mouvements de décentralisation, déconcentration et réorganisation de l'État central, **de grands opérateurs nationaux ont été partiellement ou totalement soumis à des réorganisations sous le coup de l'ouverture à la concurrence de leur domaine d'activité** : France Télécom, précédemment service du ministère des Postes et des Télécommunications, est ainsi devenu dans les années 1990 un exploitant de droit public doté d'une personnalité morale distincte de l'Etat et d'une autonomie financière, puis a été transformé en 1996 en société anonyme dont l'Etat était le seul actionnaire, avant une ouverture progressive du capital de celle-ci. L'ouverture à la concurrence d'autres opérateurs de téléphonie est intervenue en parallèle, à partir des années 1990.

La Poste a été transformée en 2010 en une société anonyme à capitaux publics. Par ailleurs, même si elle continue d'exercer des missions de service public, ses activités ont été ouvertes à la concurrence. Au 1er janvier 2020, la Caisse des Dépôts devient le premier actionnaire du groupe La Poste avec 66 % du capital devant l'État à 34 % : pour répondre à l'objectif stratégique de diversification, le groupe public se tourne de plus en plus, avec le rapprochement de la Banque Postale et de CNP Assurances, vers la finance.

Quant à la SNCF, après celle du fret ferroviaire en 2006, puis du transport ferroviaire international de voyageurs en 2009, la loi pour un nouveau pacte

ferroviaire du 27 juin 2018 autorise l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire intérieur de voyageurs à partir de 2020.

Enfin le concept de partenariats publics privés (PPP) a été mis en œuvre entre des acteurs publics et des entreprises privées pour faciliter le financement des investissements ou équipements. Pour le CESE, *"si ces montages financiers peuvent présenter une solution de court terme, ils s'avèrent, dans certains cas, particulièrement onéreux pour les finances publiques sur le long terme"*¹⁰⁹, pour une qualité de service qui devrait être évaluée.

Ces divers mouvements se sont succédé pour aboutir à une organisation et à une répartition territoriale des services publics très différentes en 2020 de ce qu'elles étaient voilà seulement 20 ans. Ces mouvements n'ont, dans bien des cas, ni simplifié l'organisation territoriale ni répondu aux besoins des populations. Comme le souligne, s'agissant de la loi NOTRé, un rapport récent de l'Assemblée nationale, l'objectif principal de réduction des dépenses publiques, non étayé par une étude d'impact et conduit à "marche forcée", n'a en outre pas permis d'atteindre les objectifs fixés¹¹⁰.

2. Une très forte réorganisation des services publics ou au public d'Etat dans les territoires

Faire l'inventaire exhaustif de l'ensemble des évolutions de l'implantation des services publics dans les territoires est impossible à l'échelle de ce rapport.

Du fait de l'apparition de la COVID 19, le monde entier connaît l'une des plus vastes crises sanitaires de l'histoire de l'humanité (185 pays touchés à ce jour). Elle aura, au-delà de l'aspect sanitaire, des conséquences importantes sur nos modes de vie, sur les modèles économiques, sur les interactions entre les personnes, les pays, les institutions ... Son impact devra conduire tous les pays à s'interroger sur leur organisation politique, institutionnelle, économique, sociale. Les services publics, porteurs de notre conception de l'intérêt général, auront à répondre à des demandes nouvelles ou à des aménagements liés aux constats de carence qu'aura fait émerger cette crise, de la part des citoyens, femmes et hommes, et des groupes organisés.

Pour illustrer les bouleversements des services publics depuis deux décennies nous avons fait le choix de nous limiter à quatre exemples que nous considérons comme symboliques. Nous n'ignorons pas néanmoins que l'ensemble des services publics ont eu à connaître de profondes évolutions.

La santé d'abord, parce que ce secteur est au cœur de nos préoccupations et que la crise Covid-19 le place plus que jamais au-devant de l'actualité ;

La Poste, ensuite, parce que ce groupe symbolise une activité frappée de plein fouet par la concurrence et les évolutions technologiques tout en restant astreint à assurer des missions de service public ;

Les organismes de protection sociale, car ils jouent un rôle majeur dans le maintien de la cohésion sociale et territoriale tout en ayant opéré un virage technologique important ;

Enfin, des services régaliens à forts effectifs (Justice, Police et Gendarmerie, garnisons militaires).

2.1. De multiples réorganisations du système de santé

Depuis 20 ans, le législateur n'a cessé de réformer le système de santé : création des agences régionales de santé (ARH, ARS...), renforcement de la régulation hospitalière, évolution de la carte hospitalière (urgences, maternité), profondes restructurations (fusions d'établissement), changement de logique économique (HPST et T2A) ou modification de la gouvernance des établissements, évolution des cadres d'exercice de la médecine de ville (maisons de santé, Sisa...).... Un encadrement du nombre de médecins a été instauré *via* la limitation depuis 1971 du nombre de places à l'entrée des formations de médecine (*numerus clausus*). Des incitations financières ont tenté de favoriser une meilleure répartition des médecins généralistes.

Si ces politiques visent à maîtriser les dépenses de santé, à mieux répartir l'offre, à coordonner les soins et à renforcer le lien ville hôpital, le CESE souligne que cela *"a conduit à une course à l'activité et au rendement. Les tarifs hospitaliers diminuant, le maintien de l'équilibre budgétaire des hôpitaux a conduit à comprimer les dépenses en particulier de personnels"*¹¹¹ avec le passage à la tarification à l'activité (T2aA).

Alors que l'accès aux soins est une condition de la concrétisation du droit à la santé, ces multiples réorganisations et efforts d'économie engendrent, comme le note le CESE, des tensions dans le système de santé français : *"patients sans médecin traitant, déserts médicaux, suractivité des urgences, manque de lits disponibles, renoncement aux soins, perte de sens des métiers, difficultés d'accompagnement des pathologies chroniques et du handicap, absence d'organisation du parcours du patient sont autant d'indicateurs d'une crise profonde"*¹¹². Des difficultés d'accès aux soins importantes en résultent dans certains territoires en particulier ruraux, des quartiers urbains sensibles¹¹³ et des centres villes où les médecins ne pratiquant pas de dépassement d'honoraires sont peu nombreux¹¹⁴.

La démographie médicale reste défavorable tant en nombre que du point de vue de sa répartition géographique. Le nombre de médecins généralistes (102 500 en 2018), stable depuis 2012, diminuera selon les projections de la DREES jusque vers 2025 avant de se redresser¹¹⁵. Surtout, la répartition territoriale est très inégale : pour les généralistes, principal point d'accès au système de santé, l'écart de densité va du simple au double selon les départements hexagonaux. Selon la DREES¹¹⁶, la part de la population vivant dans une commune en sous-densité médicale au regard de l'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL) en 2016 atteint 8,6 %, soit 5,7 millions de personnes¹¹⁷.

Des difficultés marquées existent aussi dans de nombreux territoires, en particulier ruraux.

Pour les urgences, selon la DREES, les personnes dont le temps d'accès est supérieur à 30 minutes résident pour près de moitié dans des communes isolées¹¹⁸. La structuration des urgences a été modifiée dans les années 2000, notamment dans le cadre du plan urgences 2004-2008, et leur fonctionnement réformé, ce qui rend difficile les comparaisons de ces structures dans le temps mais il ne fait pas de doute que la situation s'est détériorée. En 2017, dans l'hexagone et dans les DROM, 713 structures des urgences sont implantées dans 637 établissements de santé. Aux côtés de ces structures, 101 services d'aide médicale d'urgence (SAMU) et 390

Services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) régulent les appels et assurent la prise en charge pré-hospitalière et le transport des malades. Le secteur public assure selon la DREES "*la majeure partie des activités de médecine d'urgence*"¹¹⁹.

Le nombre de maternités a été fortement réduit. Il est passé dans l'hexagone de 814 en 1996 à 482 en 2017 (soit une réduction de 40% en 20 ans), hors services de santé des armées (SSA). Au 31 décembre 2017, 502 maternités sont dénombrées dans l'hexagone et dans les 5 DROM, SSA compris¹²⁰. Une étude de la DREES montre qu'en 2010, avec 535 maternités dénombrées dans l'hexagone hors SSA, 8 départements, surtout "ruraux" et/ou montagnards, avaient des temps d'accès médian supérieurs à 30 minutes¹²¹ et des temps d'accès largement plus longs pour une partie de leur population.

Dans les Outre-mer, la situation est alarmante : Mayotte a une densité de médecins libéraux rapportée à la population 20 fois plus faible que dans l'hexagone. Celle de la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane est très inférieure à la moyenne nationale quant aux médecins généralistes libéraux. La Réunion, bien pourvue en généralistes, manque comme les autres Outre-mer de médecins spécialistes¹²².

La crise du coronavirus confirme l'importance stratégique des services de santé et l'intérêt de leur bonne répartition géographique. Elle met en exergue les besoins en moyens humains, techniques et de capacités d'accueil suffisants pour pouvoir faire face à des augmentations imprévues et fortes de la demande de soins. Elle montre aussi la nécessité d'une **meilleure coordination** entre les différents acteurs de santé du public et du privés, notamment hôpitaux publics et cliniques privées, mais aussi établissements médico-sociaux.

Le Premier ministre Edouard Philippe a annoncé, le 25 mai 2020, l'organisation par le Gouvernement d'un "Ségur de la Santé" d'ici juillet 2020, qui vise à réunir les acteurs de la santé et du grand âge pour construire une nouvelle organisation de l'hôpital et des soins, mettant en avant cinq enjeux clés :

- améliorer la reconnaissance des personnels soignants ;
- lancer un plan d'aide à l'investissement et réformer le financement des activités hospitalières ;
- lever les freins à la réforme du système de santé, notamment en matière de télémédecine, pour "remettre le patient au cœur du système de soins";
- bâtir une nouvelle organisation du système de santé dans chaque territoire, intégrant l'hôpital, la médecine de ville et le secteur médico-social ;
- moderniser par le numérique, avec notamment la télémédecine, la nécessité de partager les données entre hôpitaux et de les exploiter mieux, ainsi qu'avec l'espace numérique de santé (ENS) prévu pour 2022.

A l'heure où s'achève l'élaboration du présent rapport, le CESE a commencé la préparation d'un avant-projet d'avis consacré à *L'hôpital au service du droit à la santé*, appuyé sur une consultation publique, qui devrait revenir de manière plus spécifique et approfondie sur ces enjeux.

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendants (EHPAD), créés par la réforme de la tarification au début des années 2000, représentaient, fin 2015, 80 % des places en établissements d'hébergement pour les personnes âgées, soit environ 600 000 places dans 7 400 établissements¹²³. Ces établissements, qui accueillent une population en perte d'autonomie aux besoins médicaux croissants et aux pathologies souvent complexes, peinent à y faire face compte tenu de leurs modalités de financement et d'un manque de personnels. Outre la priorité donnée au maintien à domicile, qui a favorisé une entrée en EHPAD plus tardive, *"cette évolution est aussi la conséquence de choix politiques et budgétaires parmi lesquels la réduction des capacités d'accueil des structures hospitalières"*, comme le note l'avis du CESE *"Vieillir dans la dignité"*¹²⁴. Le nombre de places dans les unités de soins de longue durée, qui accueillaient des personnes très dépendantes, a ainsi été fortement réduit ces dernières années.

Des problèmes existent aussi pour accéder à des services d'aide et de soins à domicile comme d'accompagnement à la perte d'autonomie. Nombre de ces services, en raison notamment de difficultés de recrutement d'aides-soignantes et aides-soignants, ne sont pas en mesure de répondre à une partie des demandes de prise en charge qui leur sont adressées. L'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA) juge *"alarmants"* ces résultats qui révèlent *"des situations de non prise en charge ou de rupture de parcours, donc des personnes en perte d'autonomie et leurs aidants familiaux sans solution d'accompagnement sur leur territoire"*¹²⁵. **L'augmentation du nombre des personnes âgées dépendantes est pour le CESE un défi qui doit être relevé dans les territoires, tant pour le maintien à domicile des personnes âgées que pour l'amélioration de leur prise en charge dans les EHPAD.**

2.2. La Poste

La Poste a la charge de quatre missions de service public, définies par la Loi, dont deux, le service universel et la mission d'aménagement des territoires, ont des incidences sur l'accès au réseau postal.

Les règles d'accessibilité au service universel sont notamment les suivantes : au moins 99 % de la population nationale doit se trouver à moins de 10 km d'un "point de contact". La notion de "point de contact" permet à La Poste de respecter cet objectif en dehors de son périmètre historique puisque ce sont des communes ou des commerçants (cf. *infra*) qui se substituent aux bureaux de poste fermés. Toutes les communes de plus de 10.000 habitantes/habitants doivent disposer d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants¹²⁶.

La Poste doit respecter trois obligations d'aménagement du territoire : d'abord quant au dimensionnement de son réseau qui doit compter au moins 17.000 points de contact. Ensuite, quant à la répartition de ce réseau puisqu'au moins 90 % de la population d'un département doit avoir accès à un point de contact à moins de 5 km et à moins de 20 minutes de trajet automobile. Enfin, *"La Poste adapte son réseau de points de contacts, notamment en concluant des partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité"*¹²⁷.

La Poste a fait évoluer son réseau *via* un programme d'adaptation de la présence postale pour développer l'activité et, dans le respect de ses obligations de service

Rapport

public, réduire les coûts en diversifiant ses points de contact (cf. *infra*). Elle s'inscrit pour ce faire dans le cadre du "contrat de présence postale" négocié et signé tous les 3 ans avec l'Etat et l'Association des Maires de France. Des instances consultatives complètent le dispositif : l'Observatoire National de la Présence Postale (ONPP) au plan national et dans chaque département des Commissions Départementales de Présence Postale Territoriale (CDPPT) qui réunissent, autour de délégués départementaux, salariés de La Poste, des représentants des collectivités (communes, départements, régions).

2.3. Les opérateurs de la protection sociale

En matière d'accueil physique, en une dizaine d'années, les relations entre opérateurs de la protection sociale et usagers, femmes et hommes, ont évolué de manière considérable. Elles sont passées d'un accueil physique de proximité, au moyen d'agences et de leurs personnels sur le terrain, à une optique centrée sur la mise à disposition d'informations et de services *via* des canaux numériques.

Le nombre de sites d'accueil physique a été fortement réduit dans de nombreux services publics. Ainsi, selon une étude de l'IGAS, dans la branche retraite, le réseau d'accueil physique est, entre 2013 et 2018, passé de 1040 à 534 sites (-49 %). Dans la branche maladie, le nombre de sites est, entre 2014 et 2017, passé de 2 152 à 1292 sites (- 39 %). Dans la branche famille, le réseau d'accueil, entre 2014 et 2018, est passé de 1589 à 1166 sites (- 27%), conduisant à un **fort recul de leur présence territoriale** Dans ces trois réseaux, les fermetures ont concerné en plus forte proportion *"les points d'accueil, permanences de moindre fréquentation hébergées hors du réseau, (que) le réseau d'agences en propre, qui dispose d'une offre de services plus large"*¹²⁸.

Ce phénomène n'a pas connu la même ampleur chez d'autres opérateurs. Après une réduction de 10 % du nombre de ses sites en 2015, le réseau de la MSA s'est stabilisé et comprend 243 agences et 256 points d'accueil, grâce à la mise en place en 2017 de points d'accueil mutualisés avec d'autres opérateurs de la protection sociale. Sur la période, Pôle Emploi a, d'après l'étude de l'IGAS, maintenu son implantation territoriale, qui comprend 851 agences et 45 points d'accueil.

Les modalités d'accueil des usagères et usagers ont aussi été "redimensionnées". Parmi les opérateurs de la protection sociale, *"la possibilité d'une prise en charge alternative au numérique n'est plus permise que sur rendez-vous et sur critères de complexité et d'urgence"*. L'accueil sans rendez-vous n'est plus pratiqué que dans les sites très fréquentés, à des degrés et selon des politiques variables selon les opérateurs. *"Quand il y a accès, l'usager "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"*¹²⁹.

Les opérateurs de la protection sociale ont accompagné la création en leur sein des espaces libres services de moyens humains, avec des équipes d'accueil constituées à la CAF et à Pôle Emploi par des conseillers de la branche et des volontaires en service civique (ce dernier a recruté 3200 volontaires). L'accompagnement prévu est volontairement limité, ces personnels n'intervenant que si cela est nécessaire, le but étant de laisser au maximum l'usagère/usager faire seul et, quand cela est nécessaire, de "faire avec" et non pas "à la place de".

Le mouvement de contraction de l'accueil physique est perçu par beaucoup d'usagers/usagers et d'acteurs locaux comme une réduction du service public rendu imposée par des contraintes budgétaires et de gestion administrative, indépendamment des besoins des usagers/usagers. Cette rétractation entretient un sentiment d'éloignement voire d'abandon pour certains publics fragiles.

2.4. L'Etat

La réorganisation des services départementaux de l'Etat dans les préfectures et sous-préfectures a affaibli des pans importants de l'appui des services de l'Etat aux collectivités : la baisse du nombre des emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) dédié au contrôle de légalité (- 30 % entre 2009 et 2014) a ainsi réduit la capacité des préfectures à remplir efficacement cette mission de contrôle, de conseil et de sécurité juridique. L'un des axes du plan "Préfectures Nouvelle Génération" (PPNG) engagé en 2016 vise toutefois à renforcer les moyens attribués au contrôle de légalité¹³⁰. Par ailleurs, l'appui qu'assuraient les services de l'Etat aux communes et intercommunalités les moins peuplées en matière d'urbanisme et d'ingénierie a été très fortement réduit, amenant celles-ci à recourir à l'aide des départements ou régions ou, dans certains cas, à des organismes privés, ce qui pèse sur leur budget. La volonté affichée de renforcer, via l'ANCT créée en 2020, l'appui apporté à ces communes et intercommunalités en matière d'ingénierie est louable mais risque fort de rester théorique¹³¹ si elle ne s'accompagne pas d'un renforcement de moyens qui ne semble pas à l'ordre du jour.

Des services régaliens de l'Etat ont aussi été concernés par ces restructurations. La réforme de la carte judiciaire menée de 2008 à 2011 a visé à renforcer l'efficacité de la justice et à faire des économies d'échelle en réorganisant et réduisant le nombre des implantations judiciaires, ainsi qu'en renforçant la spécialisation des contentieux, des magistrats/magistrats et des juridictions. Le nombre total d'implantations de juridictions judiciaires a été réduit d'un tiers (près de 400 suppressions)¹³². Dans les domaines où des échanges humains sont particulièrement nécessaires (tel entre autres le droit de la famille), ces évolutions ne sont pas sans conséquence sur les conditions dans lesquelles la Justice est rendue et se traduisent par l'absence d'accès au droit pour des personnes fragilisées faute de transports, et ceci pour des économies peu démontrées, ainsi que par une dégradation d'efficacité et de délais dans la chaîne pénale. Des réformes de structures et des évolutions d'implantation sont aussi intervenues dans d'autres services régaliens telles la Police et la Gendarmerie nationales¹³³, qui sont en contacts directs avec les publics, ou les armées (création des bases de Défense)¹³⁴.

Ces réorganisations ont des effets sur l'aménagement des territoires concernés, ne serait-ce qu'à travers leurs retombées directes et indirectes sur l'activité et l'emploi. La prééminence de logiques ministérielles en tuyaux d'orgue dans la réorganisation des réseaux territoriaux de services publics peut déboucher sur des fermetures concomitantes de sites¹³⁵. Selon Frédéric Taulelle, les réformes des diverses cartes et implantations de services de l'Etat, pilotées à distance du terrain, ont produit, en particulier dans le cadre de la RGPP, des effets cumulés pour certains territoires, où ont disparu en quelques années plusieurs services, écoles, perceptions, casernes, etc., même si "*cet emportement lié à une gestion à distance s'est calmé par la suite*"¹³⁶. Un comité interministériel régional de transformation des services publics,

réuni autour de la préfète/préfet de région, a ainsi depuis 2019 compétence pour approuver les projets de réorganisation des services de l'Etat, rendre un avis sur les projets de réorganisation des établissements publics de l'Etat et veiller à la concertation avec les élus/élus et les personnes intéressées¹³⁷.

Nombre de ces évolutions dans l'organisation et la présence physique des services publics ont augmenté les inégalités territoriales et sociales, nourrissant un sentiment d'abandon dans les territoires concernés.

3. Des collectivités au premier rang de l'organisation d'une grande partie des services publics de proximité

La décentralisation et les réorganisations des services de l'Etat notamment à des fins d'économie ont contribué à placer les collectivités locales en première ligne pour une grande partie des services publics. Désireuses de maintenir un lien de proximité, nombre d'entre elles ont développé de nouvelles formes de présence dans les territoires.

Il faut noter que cette montée en puissance de l'engagement des collectivités en faveur des services publics locaux est fragilisée par le bouleversement de leur socle de ressources : suppression de la Taxe Professionnelle, baisse des concours directs de l'Etat, suppression en cours de la taxe d'habitation, dispositif de Cahors.

Ainsi, du point de vue des concours financiers, l'Etat a diminué ses dotations de 19% en 4 ans (58,2 Md€ en 2013 à 47,1 Md€ en 2017) du fait essentiellement de la baisse de 11,2 Md€ de la dotation globale de fonctionnement.

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 (remplacée par deux nouvelles taxes dont une seule reste sous responsabilité, partielle, des collectivités), la nouvelle affectation des taxes locales entre les trois niveaux de collectivités (communes - départements - région) et la disparition en cours de la taxe d'habitation ont aggravé la situation.

Enfin, avec le "dispositif de Cahors", instauré au terme de la conférence nationale des territoires tenue dans cette ville en décembre 2017, l'Etat contraint l'augmentation formelle des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités (Régions, Départements, grandes villes et principaux EPCI) sous peine de réduire leurs dotations.

Ces réformes successives affaiblissent les capacités d'autofinancement des collectivités locales alors même qu'elles concentrent plus de 70 % de l'investissement public civil en 2015¹³⁸. Plus fondamentalement encore, elles font peser de réelles menaces sur l'autonomie fiscale et financière des collectivités et donc sur leur capacité à poursuivre nombre de leurs politiques de services publics.

Ces contraintes financières s'imposent alors même que les responsabilités confiées aux collectivités locales augmentent.

Il faut noter que si la crise de la Covid-19 a conduit à une augmentation considérable de la dépense publique pour venir en aide aux salariés comme aux entreprises, une incertitude lourde pèse sur les moyens futurs des collectivités qui ont aussi engagé d'importantes dépenses. Cette question sera stratégique tant du point

de vue de la relance économique et sociale que de la capacité des collectivités à assumer leurs missions de service public.

3.1. Le "bloc communal", premier niveau de la présence publique

La commune est la seule collectivité locale qui conserve, depuis la loi NOTRe de 2015, la clause générale de compétence. Échelon le plus proche des populations, elle constitue le premier maillon de la présence publique au contact direct et quotidien des citoyens, femmes et hommes. Ses compétences, exercées de plus en plus en partage avec son EPCI de rattachement (communauté de communes, communauté d'agglomération ou métropole) au sein de ce que l'on peut appeler "bloc communal", lui permettent de déployer des services publics qui couvrent l'ensemble de la vie des citoyens : état-civil au nom de l'État, urbanisme et logement via le permis de construire notamment, mariages, services à la petite enfance, écoles primaires, services en faveur de la jeunesse et des personnes âgées, action sociale, mais aussi eau (potable et usée), mobilités, collecte des déchets, services funéraires, sport et culture etc.

Certains des services assurés par cet échelon connaissent et connaîtront un fort accroissement de la demande de leurs usagères et usagers. Les demandes émaneront des personnes âgées et très âgées, dont le nombre s'accroît, comme de l'ensemble des acteurs qui aspirent, quel que soit leur lieu de résidence à bénéficier de tous les services possibles. C'est entre autres le cas des services culturels et de loisirs pour les retraités comme pour l'ensemble de la population mais aussi de services spécifiques comme l'aide à domicile.

Le CESE souligne le rôle essentiel de proximité et de point d'entrée privilégié joué, notamment dans les territoires ruraux, de montagne et ultra-marins, par les élus/élus communaux, et en particulier la ou le maire, ainsi que par le secrétariat de mairie. Il s'agit en effet pour la population et les usagères/usagers d'une source indispensable d'informations, de conseils et d'aides pour répondre à leurs besoins en matière d'accès aux services publics et aux services au public, et ce bien au-delà de ceux rendus de manière directe par les services communaux et intercommunaux. Au cœur de la crise Covid19 la place et le rôle des équipes municipales (élus et personnels) se trouve notamment renforcée pour assurer le lien social et des services de proximité. Comme suite à la tempête de 2009, le maillage des collectivités permet d'organiser des réponses de service public rapides et efficaces.

Des collaborations sont mises en place entre des EPCI et des chambres consulaires. Par exemple, à Saintes, la CCI Rochefort-Saintonges et la CMA de Charente-Maritime se sont unies en 2018 pour l'opération "Place des entrepreneurs". Les entrepreneuses et entrepreneurs sont accueillis dans un lieu unique, situé au sein de la Cité Entrepreneuriale où sont également localisés les services de développement économiques de la communauté d'agglomération de Saintes. Des collaborations se développent aussi entre les services de plusieurs niveaux de collectivités territoriales et des chambres consulaires, notamment dans le cadre de Groupements d'intérêt public (GIP), tel le GIP Loire & Orléans Eco, créée en 2014, qui mobilise les expertises de l'ensemble des EPCI du Loiret, Orléans Métropole, la CCI Loiret, le Conseil départemental du Loiret, l'agence régionale Dev'Up et Udel 45 et associe la CMA du Loiret et la Chambre d'agriculture du Loiret¹³⁹.

3.2. Le rôle des départements et régions pour l'accès aux services publics et au public

Si les **départements** ne disposent plus, comme les régions, de la clause générale de compétence, ils jouent toutefois toujours un grand rôle en matière d'accès aux services publics et au public de manière directe et indirecte.

Leur place est majeure pour les diverses politiques sociales et services d'aide aux publics et aux personnes en difficulté, dont ils constituent le pivot, souvent en faisant appel au concours de nombreuses associations spécialisées. Ils gèrent et financent le RSA et pilotent l'Aide sociale à l'enfance qui met en œuvre des actions diverses pour la protection de l'enfance (prévention, repérage des situations de danger, protection, mesures de placement hors du milieu familial...). Les départements gèrent aussi l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et financent les EHPAD.

Ils construisent et entretiennent les collèges, les routes départementales. Dans la plupart des régions ils assurent la maîtrise d'ouvrage du déploiement des infrastructures numériques très haut débit avec l'aide financière de l'Etat, des régions et parfois du bloc communal.

La loi NOTRÉ a instauré le **schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public** (SDAAP). Son objectif est de recenser les services au public existants, d'identifier les territoires déficitaires, de définir un programme pour renforcer dans ces derniers l'offre de services et de développer leur mutualisation au sein du département.

Les **Régions** ont un rôle stratégique en matière d'aménagement du territoire, de numérique (elles élaborent la Stratégie de Cohérence Régionale d'Aménagement Numérique - SCORAN) et conjointement avec les métropoles, d'économie. Mais elles ont aussi un rôle opérationnel à travers leurs compétences essentielles en termes de services publics et au public : les lycées, la formation, les transports, le développement durable mais aussi le soutien au bloc communal en direct ou via la gestion de fonds européens (FEDER, FEADER, FSE)...

On peut également constater que le mouvement de fusions entre régions qui a concerné tout le territoire (sauf la Bretagne, les Pays de la Loire, la Corse, l'Île-de-France et PACA) a eu pour effet de pousser certaines régions à territorialiser leurs services, créant des échelons administratifs intermédiaires à un niveau infra régional.

La loi NOTRÉ a instauré le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce document a une portée de planification stratégique de long terme et institue des règles prescriptives, c'est-à-dire qui s'imposent aux documents d'urbanisme et de planification (PLU, SCOT...). Il vise notamment à favoriser au niveau régional l'équilibre des territoires, le désenclavement des espaces ruraux ainsi que l'intermodalité et le développement des transports. Le Plan climat, notamment, doit être compatible avec le SRADDET.

3.3. Des difficultés d'accès qui se cumulent dans certains territoires

Même si la situation de chaque territoire est différente et mérite d'être analysée aux bonnes échelles, le CESE souligne que plusieurs types de territoires cumulent,

pour des raisons diverses, des difficultés quant à l'accès à certains services publics et au public.

Des quartiers de la politique de la ville présentent, comme le montre l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), des déficits d'offre de soins prononcés, notamment en matière de médecins libéraux, et des taux de vacance commerciale élevés (20% en moyenne dans ces quartiers en 2015)¹⁴⁰. Le CESE souligne que *"la présence des services publics au cœur des quartiers en difficultés est essentielle pour la population de ces quartiers souvent enclavés, sans moyens de transports adaptés et aux populations démunies ayant particulièrement besoin des dispositifs publics"*.

Dans les territoires ruraux, de faible densité, le CESE relève que les fermetures cumulées de plusieurs services publics qui y étaient implantés fragilisent leur situation. La Cour des Comptes note la nécessité que les services publics y restent accessibles à la population, en particulier en matière de santé, et attractifs pour les agentes/agents susceptibles d'y être affectés.

Dans les Outre-Mer, l'étude du CESE sur *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, constate que *"les disparités restent très importantes, non seulement avec l'hexagone mais entre les divers territoires d'Outre-mer et au sein même des différents territoires. Ainsi, la Guyane, Mayotte et Saint-Martin connaissent des situations particulièrement inquiétantes"*¹⁴¹. Pourtant, comme l'a rappelé le Défenseur des Droits, *"En Outre-mer plus encore que partout ailleurs, l'accès aux droits passe par l'accès aux services publics et quand celui-ci est bouché, les droits ne sont pas effectifs"*¹⁴².

Pour le CESE, les services publics sont indispensables pour répondre aux besoins de la population, pour l'équilibre des territoires et la cohésion sociale, comme le montre une fois de plus, dans des circonstances particulièrement difficiles, la crise du coronavirus. Ils sont aussi une richesse et un investissement pour le développement économique et la croissance¹⁴³.

Le bilan de l'évolution de la présence des services publics dans les territoires sur les 20 dernières années est donc contrasté. A une réorganisation massive et parfois cruelle, traduite par un recul net de la présence de services nationaux (opérés par l'État ou par des entreprises publiques) semble répondre un développement accéléré des services publics du quotidien opérés par les collectivités locales.

Mais cette réponse est pour partie illusoire. En effet quand il n'y a pas transfert d'un service de l'Etat vers les collectivités (comme ce fut le cas des collèges et des lycées par exemple), le recul d'un service national de type X (un service d'urgence, une maternité, une école, une gare, une gendarmerie) n'est pas compensé par la naissance d'un service Y qui n'a rien à voir avec celui qui a disparu (une crèche, un accueil périscolaire, une cantine, un transport public, une maison de santé...). De cette situation est né un sentiment de désertification générale des services publics qui a parfois dépassé la réalité particulière vécue par nos concitoyennes et concitoyens. Face à cette situation, de nouveaux modes d'organisations ont été développés depuis plusieurs années sans qu'ils parviennent toutefois à apporter toutes les réponses attendues.

C - Les pouvoirs publics à la recherche de nouveaux modes de fonctionnement / répartition des SP : mutualisation, guichet unique... les nouveaux modèles se mettent en place

Si les évolutions de la présence territoriale des services publics nationaux n'ont pas été conduites avec l'objectif affiché de dégrader le service rendu, la logique purement budgétaire et/ou l'ouverture à la concurrence ont souvent eu des effets très négatifs pour les usagères et usagers.

Comme vu précédemment, la carte de la présence physique des services publics en 2020 est indubitablement moins dense que celle des années 2000... Pour répondre à la contraction de leurs budgets, à la modification de leurs modèles économiques ou au bouleversement objectif de leurs métiers, les opérateurs de services publics ont réduit leur présence physique de proximité.

A l'heure de l'information instantanée et continue, qui "rapproche" virtuellement les usagers, les organisations ont donc diminué la réalité territoriale de leur présence. Face aux critiques, des modèles nouveaux sont apparus pour essayer de compenser l'émiettement territorial. Ils sont fondés sur des principes de transversalité et/ou de mutualisation entre acteurs différents. Trois exemples permettent d'illustrer cette tendance, ce fil rouge de la réorganisation.

D'abord, le contexte Covid-19 imposant un regard particulier sur le secteur, cette tendance sera illustrée par les évolutions dans le champ de la santé avec l'évolution croisée médecine de ville/hôpital public et l'apparition des Maisons de santé.

Ensuite, parce qu'il est lié à la fois au mouvement d'ouverture à la concurrence et à un bouleversement technologique sans équivalent, sera pris l'exemple du service public postal.

Enfin nous verrons comment l'État semble avoir fait de ce double mouvement de mutualisation et de transversalité une véritable doctrine avec la création des MSAP devenues récemment Espaces France Service.

1. Nouvelle organisation de l'offre de soin : les Maisons de Santé tentent de répondre au double défi de la désertification médicale et de la fermeture d'hôpitaux

La désertification médicale d'une part et la réorganisation de l'hôpital public de l'autre sont deux caractéristiques d'une évolution générale de l'offre spatiale de soins qui laisse de nombreux territoires, ruraux comme urbains, dans l'hexagone et dans les territoires ultra-marins, en déshérence.

De nombreux territoires sont ainsi frappés par une double peine : la fermeture de services d'urgence, de maternité et d'hôpitaux de proximité d'une part et le manque de professionnels de la médecine de ville de l'autre. Ce double mouvement a eu pour effet un accroissement important de la fréquentation des services d'urgence pour des actes ne relevant pas de l'urgence vitale tout en amenant des professionnels à

s'organiser, d'abord sous forme purement privée puis avec le soutien des pouvoirs publics, de manière regroupée.

C'est ainsi que sont nées des structures dont les pouvoirs publics ont considéré qu'elles pourraient devenir attractives pour attirer des professionnels dans les zones sous dotées. Leur dénomination (maison médicale, maison de santé, maison de santé pluridisciplinaire, maison de santé pluri-professionnelle) ou leurs modalités d'organisation (lieu unique ou en réseau) ont évolué. Mais le principe est resté : faciliter une "pratique coordonnée, souple, facilitant les échanges interprofessionnels" dans un cadre permettant de "mutualiser les frais de fonctionnement tout en dégageant une rémunération spécifique pour la structure".

Introduites dans le code de la santé publique au milieu des années 2000, elles existaient sous forme privée depuis plusieurs années. La Maison médicale de Bletterans (Jura) ouvre par exemple ses portes dès octobre 2001. En 2018, on dénombre quelques 1 400 maisons de santé au sens de la Loi. Elles regroupent *a minima* deux médecins et au moins un emploi paramédical,

Une coordination est nécessaire en ce domaine pour favoriser une bonne couverture territoriale. Coordonnées par l'Agence Régionale de Santé (ARS) dans leur fonctionnement, les Maisons de santé sont soutenues financièrement par l'Etat, les collectivités territoriales (Communes, EPCI, Départements, Régions) et parfois les fonds européens pour l'investissement. D'autres acteurs comme la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) ou la MSA peuvent accompagner les projets. Leur succès est dépendant de l'engagement des professionnels à porter un projet médical pour le territoire concerné. Les missions de coordination au sein des structures, la mutualisation de certains coûts (secrétariat, accueil, assistante médicale...), le partage d'information entre professionnels ou "l'invention" de nouvelles pratiques pour le suivi des patients (infirmière Azalée) sont des clés pour la réussite de ces nouveaux lieux de soins.

Ainsi, les Maisons de santé ou les Pôles de santé, où des professionnels travaillent ensemble, deviennent des structures en capacité de "récupérer" la patientèle qui, ne trouvant plus ou plus assez vite de réponse en médecine de ville traditionnelle, se réorientait massivement vers les services d'urgence. En mutualisant et associant les pratiques, les Maisons de santé donnent à la médecine de ville une capacité à renouer avec des missions qu'elle n'assumait plus, par manque de médecins ou de temps médical disponible. Elles jouent un rôle important pour assurer un service de proximité.

Pour lutter contre la désertification médicale la mise en œuvre du salariat, qui répond à une demande croissante des jeunes généralistes, se développe. Ainsi le conseil départemental de la Saône et Loire a recruté et salarié des médecins généralistes (49 fin 2019) et créé un centre de santé départemental avec des pôles territoriaux (5 fin 2019) et des antennes locales (12 fin 2019). Cette initiative améliore l'offre de soins dans les zones rurales et les conditions de travail des médecins qui se trouvent déchargés de la gestion administrative¹⁴⁴.

La pratique collective permet aussi de mieux répondre à des problématiques complexes ou n'ayant pas de protocole formel. Ainsi, les professionnels de la Maison de santé de Bletterans (une maison 100% privée en l'espèce) ont pu proposer une

organisation spécifique dans le cadre de l'épidémie de Corona Virus : les échanges quotidiens des professionnels les ont ainsi amenés à mettre en place un centre Covid-19 distinct afin de ne pas mélanger les patientes et patients classiques de celles et ceux suspectés d'être porteur du virus. En outre, cette organisation facilite le déploiement de solutions numérique et notamment de télé-médecine. Dans les régions, les ARS, soutenues par les Conseils régionaux, impulsent, coordonnent ou développent des solutions numériques pour les Maisons de santé. Une étude de la DRESS du ministère des solidarités et de la santé révèle que les médecins exerçant avec d'autres médecins généralistes, ceux qui sont agréés comme maîtres de stage, qui faisaient déjà partie d'une communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS), qui disposent d'un secrétariat ou ont une plus grande patientèle de patients "médecin traitant", ont une utilisation plus poussée de ces outils d'e-santé.

Dans ce secteur crucial de la santé, la mutualisation, la transversalité des pratiques et l'utilisation des outils numériques apparaissent comme des méthodes potentiellement efficaces.

2. Le service public postal mis à l'épreuve

Le service public postal compte parmi ceux qui ont été les plus profondément bouleversés au cours des trente dernières années. A la libéralisation d'une partie grandissante des activités de l'opérateur historique sont venus en effet s'ajouter les conséquences de la généralisation des usages d'internet et du courrier électronique.

Le groupe La Poste, qui compte quelques 250 000 salariés en 2019, doit en même temps absorber le choc technologique qui a précipité la chute vertigineuse des échanges de courrier traditionnel (18 milliards en 2010, 9 milliards aujourd'hui, 4,5 milliards dans quelques années), s'ouvrir à la concurrence et assumer ses missions de services publics (cf. *supra*).

M. Wahl, président-directeur général du groupe La Poste, a rappelé en audition en section le fort attachement de La Poste à son ancrage et à son maillage territorial. Pour respecter son obligation de maintenir 17.000 points de contact sur l'ensemble du territoire français, La Poste dispose de trois outils : ses bureaux de poste de plein exercice (ou sous forme de facteurs-guichetiers), les Agences Postales Communales (APC) et les "relais poste commerçant" (RPC).

Les APC sont des points de contact dont l'agente/agent est employé par la collectivité, qui perçoit une indemnité mensuelle (de l'ordre de 1100 €/mois pour une ouverture de 15h hebdomadaire) de La Poste. Les travaux d'aménagement des APC sont financés par La Poste

Dans le cadre des RPC, les commerçants perçoivent de l'ordre de 310€/mois (les montants varient en fonction de l'implantation, QPV, ZRR etc.) et un pourcentage sur les opérations (ventes de timbres etc.).

Il convient de noter que les opérations réalisées dans les APC et les RPC ne correspondent pas exactement à celles proposées dans les bureaux de poste de plein exercice, notamment en ce qui concerne la remise ou la collecte de fonds.

Les "points de contacts" sont composés de quelques 7 700 bureaux de poste (dont quelques 1.000 facteurs-guichetiers), de 6 500 Agences Postales Communales

et de 3 000 relais poste commerçants. Leur fréquentation est passée de 2 millions de visites quotidiennes en 2007 à 1,2 millions en 2020 (- 40 %).

La crise sanitaire de la Covid-19 a permis de mettre en lumière l'importance des missions de La Poste. La question de la distribution du courrier et de la presse (réduite à 3 jours consécutifs sur 6 dans un premier temps fin mars 2020), celle de l'approvisionnement des distributeurs automatiques de billets et celle, essentielle, du versement en liquide des prestations sociales (allocations familiales, RSA...) à plus de 1,5 millions de personnes a conduit à de forts échanges entre l'entreprise, l'État et de nombreuses collectivités. A la demande de réouvrir le plus grand nombre possible des 75 % de bureaux fermés pour cause de Covid-19, La Poste a en effet d'abord répondu qu'il fallait rouvrir les Agences Postales Communales...occultant le fait que ces points de contact n'offrent pas exactement les mêmes services que les bureaux de plein exercice, ce qui est une des limites du modèle. Cette situation illustre la tentation toujours présente de transférer au bloc communal les missions de service public de proximité.

3. MSAP et France Services pour répondre localement au recul de la présence des services publics nationaux

Les MSAP ont été souhaitées pour répondre à la fermeture de nombreux services publics, en particulier en zone rurale et périurbaine.

Initiées par le gouvernement Valls en 2014, elles sont créées par la loi NOTRÉ du 7 août 2015, comme des lieux dans lesquels les usagers peuvent être accompagnés par des agents-médiateurs dans leurs démarches administratives sur les thématiques (emploi, retraite, famille, social, santé, logement, énergie, accès au droit) propres aux 6 opérateurs signataires : Pôle emploi, la CNAM, la CNAF, la CNAV, la CCMSA et le groupe La Poste.

L'objectif initial est de créer 1.000 MSAP financées pour partie par l'Etat et un fonds inter-opérateurs à hauteur de 25 % chacun et pour moitié par les collectivités. Dès l'origine, on pouvait s'interroger sur la sollicitation des collectivités pour financer un outil de mutualisation de services publics dépendant de l'échelon national. En février 2019, avec 1676 MSAP, la fragilité du modèle économique apparaissait encore plus grande. Comme le souligne la Cour des Comptes, cette fragilité tient au fait que *"leur financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine."*

Dans son rapport *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, la Cour des Comptes indique que les MSAP souffrent d'une *"offre de services très hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété. 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 au public."*

Un rapport d'information sénatorial de 2020 sur l'implantation des services de l'Etat dans les territoires estime excessive la part de financement prise en charge par les collectivités territoriales, une fraction croissante des services offerts par les MSAP correspondant à des démarches qui concernent des administrations de l'État.

Rapport

Si de nombreuses MSAP ont démontré leur utilité, l'engagement concret des opérateurs nationaux s'est parfois avéré insuffisant. Certains ont refusé d'assurer les permanences physiques comme l'organisation de rendez-vous en visioconférence. Le bilan des MSAP-Postales est apparu très mitigé. Si La Poste a été le seul opérateur à s'engager massivement en ouvrant 500 MSAP au sein de ses propres bureaux, l'efficacité du système s'est heurtée à plusieurs difficultés. D'abord il s'est avéré que la mise à disposition du public d'un poste informatique avec une liaison internet pour accéder aux sites des opérateurs est totalement insuffisante. Ensuite parce que transformer des postières et postiers, dont la tâche naturellement prioritaire est de fournir les services de La Poste, à l'accompagnement tant "numérique" que "métier" des usagers, n'a pas été possible dans la plupart des cas.

Face à ces limites, le gouvernement a souhaité renforcer le dispositif. Le 1er juillet 2019, le Premier ministre publiait la circulaire instaurant le label France Services. Mme Duval-Huwart, directrice du programme "France Services", auditionnée par la section, a indiqué que ce programme a la volonté de remettre du service public là où le besoin actuel s'en fait ressentir tout en veillant à ne pas reproduire des erreurs passées et à s'inspirer de ce qui a bien fonctionné.

Concernant la couverture territoriale, l'objectif est, à *minima*, de disposer d'un espace "France Services" par nouveau canton (ceux-ci regroupant le cas échéant plusieurs anciens cantons). A terme, cela représenterait de 2 000 à 2 500 espaces sur l'ensemble du territoire. Chacune de ces structures, positionnées dans des lieux stratégiques de passage et/ou de commerce, doit offrir les services de dix opérateurs/administrations avec une possibilité d'élargir ce socle de base à d'autres services. L'État indique vouloir garantir les moyens financiers dédiés à la mise en place de ces sites avec un financement plus sain et transparent que le précédent avec un budget alloué à chaque création de "France Services" de 30 000 euros (15 000 financés par le ministère de la Cohésion des Territoires et 15 000 par l'Etat et ses partenaires-opérateurs par le biais d'un fonds de financement). En réalité le modèle économique n'est pas stabilisé car cette somme est la même que celle qui était dédiée aux MSAP cf. *infra*.

A ce jour, 534 espaces "France Services" ont été labellisés dont une centaine de créations nouvelles et 400 ex-MSAP. 60 % de ces espaces "France Services" sont portés par les collectivités territoriales (mairies, EPCI, départements). 30 % le sont par des associations, des Points d'Information Médiation Multi-Services (PIM'S). Six espaces France Services relèvent des services déconcentrés de l'Etat : six sous-préfectures ont été transformées en "France Services". Le ministère de l'Intérieur a annoncé sa volonté de transformer cent sous-préfectures de la sorte. La gestion du reste des "France Services" est confiée à des opérateurs tels La Poste ou la MSA¹⁴⁵.

Pour mesurer la qualité de service des espaces France Services, un indicateur a été mis en place. Celui-ci montre que 80 % des demandes des usagères et des usagers du réseau "France Services" ont été satisfaites sans être redirigées aux opérateurs et administrations. L'objectif est que ces usagères et usagers trouvent une réponse, un début de procédure au sein de ces nouvelles structures pour lutter contre l'errance administrative et pour désengorger les services d'accueil de certaines administrations et opérateurs. L'objectif de 100 % est à atteindre d'ici la fin du quinquennat présidentiel. Il est à noter que du fait de la jeunesse du dispositif (les

premières labellisations datent de fin 2019) il est difficile de disposer d'une évaluation fiable.

L'ambition de France Service est de rendre plus efficace les anciennes MSAP : obligations plus fortes pesant sur les opérateurs (notamment en leur imposant une présence physique, une réactivité téléphonique immédiate ou l'utilisation de rendez-vous en visio-conférence). L'accent est mis sur la question de l'inclusion numérique et la formation obligatoire des agentes et agents. L'adhésion à une charte nationale d'engagement et la définition d'un bouquet de services complètent le dispositif.

Pour autant, la question du modèle économique - le soutien aux structures qui hébergent les EFS - reste posée dans les mêmes termes que pour les MSAP, puisque la somme allouée, 30 000 euros / an, est identique. Il apparaît, selon le rapport sénatorial du 19 février 2020 déjà cité, que le financement par l'État et les opérateurs n'est pas à la hauteur des enjeux, alors que les collectivités locales ont de moins en moins de ressources.

La formation des agentes et agents est aussi un sujet sensible : le CNFPT a été amené à produire en extrême urgence des formations pour permettre une labellisation dans des délais qui n'avaient pas forcément à voir avec la qualité des services rendus.

Plus globalement, c'est la capacité des espaces France Services à couvrir la diversité et la complexité des demandes des usagères/usagers qui semble poser question. La délivrance de renseignements souvent complexes sur des situations personnelles nécessite un personnel formé et qualifié (CAF, Pôle Emploi, impôts, MSA...) et qui devra respecter la confidentialité des sujets traités (cf. *infra*).

Enfin, la question, même si elle est posée comme un défi à relever, de l'accès au numérique pour faciliter la délivrance de prestations de service public reste incomplète. Si l'inclusion est une priorité, le dispositif France Service ne prévoit pas formellement les modalités de réponse qui pourraient être appropriées.

Que ce soit en matière de santé, pour La Poste ou au travers des MSAP-FS, il apparaît clairement que les notions de mutualisation et de transversalité sont au cœur des réorganisations engagées, réorganisations qui sont, pour partie, rendues possibles (mais pas forcément toujours souhaitables) par la révolution numérique.

II - LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE : UNE CHANCE POUR LES SERVICES PUBLICS ET LES SERVICES AU PUBLIC ?

A - Un mouvement déjà largement engagé mais loin d'être terminé :

L'Etat, les grands opérateurs des services publics nationaux et les collectivités locales se sont engagés progressivement dans une vaste démarche de dématérialisation. Ce mouvement, initié depuis plusieurs décennies, doit rester un

moyen au service des usagères et usagers, et s'inscrire dans une logique d'intérêt général.

1. Un développement déjà largement engagé dans les services publics et au public

1.1. Des services publics régaliens (Intérieur, DGFIP),

Des administrations régaliennes, comme la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), se sont engagées dans une démarche de dématérialisation depuis de nombreuses années. Ainsi, le site impots.gouv.fr est construit en cinq briques correspondant aux cinq catégories d'usagères et d'usagers de la DGFIP : particuliers, professionnels, collectivités, partenaires, international. La DGFIP a d'abord mis l'accent sur les téléprocédures des usagers professionnels (avec par exemple la télédéclaration et le télépaiement en matière de TVA) considérant que ces derniers étaient plus habitués aux démarches numériques et plus équipés que les usagers "particuliers". Des projets emblématiques comme la télédéclaration en matière d'Impôt sur le Revenu (IR) ou plus récemment le Prélèvement à la source (PAS) ont ensuite vu le jour pour les particuliers. La sensibilité des téléprocédures dans le domaine des finances publiques tient notamment au fait qu'elles engendrent de nombreux paiements en ligne, qui doivent être sécurisés.

Le ministère de l'Intérieur *via* le site demarches.interieur.gouv.fr est construit autour de trois items : téléservices, formulaires CERFA (téléchargeables), points d'accueil numériques. L'onglet "téléservices" propose la réalisation en ligne des démarches relatives aux sujets suivants : amendes, association, carte nationale d'identité, carte grise et certificat d'immatriculation, dépôt de plainte, élections, étrangers en France, Internet, passeport, permis de conduire, radicalisation, sécurité privée, vidéo protection et vidéo surveillance. L'ensemble des démarches faites auparavant en préfecture et sous-préfecture sont désormais réalisables sur Internet. L'onglet "Points d'accueil numériques" indique leur localisation (en préfectures et sous-préfectures, MSAP, Espaces France Services) pour les usagères et usagers éloignés du numérique qui peuvent y être accompagnés dans la réalisation de leurs démarches avec l'aide d'agents dédiés.

Ces évolutions rencontrent parfois des difficultés. Ainsi, lors du déploiement du Plan préfecture nouvelle génération, le ministère de l'Intérieur souhaitait faire vite pour réaliser rapidement des économies budgétaires : les accueils physiques des préfectures ont, le 6 novembre 2017, été fermés du jour au lendemain, les usagères et usagers devant faire leurs démarches *via* Internet. Les difficultés d'usage et les problèmes informatiques rencontrés ont conduit le ministère à organiser dans l'urgence des "points numériques" au sein des préfectures et sous-préfectures pour accompagner les usagers, femmes et hommes, dans leurs démarches en ligne. L'accompagnement est fait par des volontaires en service civique formés aux téléprocédures en question, avec une ou un référent dans la préfecture. Plutôt qu'un dispositif défini en amont du projet de dématérialisation, en liens avec les acteurs, cette mesure a donc été adoptée dans l'urgence pour répondre au désarroi des usagers. En outre et comme l'indique le Défenseur des droits, les volontaires ne bénéficient pas d'une formation spécifique pour l'accueil et l'accompagnement des publics en difficulté face au numérique. La courte durée de leur engagement n'est

propice, ni à la continuité du service public, ni à l'approfondissement de leurs capacités d'accompagnement¹⁴⁶.

Le ministère de l'Intérieur a ensuite mis en place en mai 2019, à destination des communes, l'application iCatNat qui leur permet de déposer une demande de reconnaissance de catastrophe naturelle et de suivre l'état d'avancement de son instruction par les services déconcentrés de leur département.

La Gendarmerie nationale a créé une "Brigade numérique" par Tchat pour échanger avec les citoyennes et citoyens sur les questions non urgentes relatives à la sécurité du quotidien. Ce service en ligne n'a pas vocation à remplacer les services d'urgence du 17.

1.2. Opérateurs de la protection sociale

Dans le domaine de l'action sociale, une politique de dématérialisation a également été engagée. La CNAM, par exemple, ne s'est pas fixée comme objectif d'atteindre le " 100 % numérique " en imposant à son public une obligation de réaliser toutes ses démarches sur le site " AMELI ". Elle souhaite que la démarche d'utiliser les services en ligne relève de la volonté de chaque usager, femme ou homme. Le nombre d'agents dédiés à l'accueil n'a pas diminué et le flux de visites étant moins dense, les agents d'accueil disposent de plus de temps pour accompagner le public qui se déplace et qui se trouve souvent en grande précarité.

En termes d'accueil, chaque caisse départementale a la latitude de l'organiser en fonction des particularités locales et des attentes des usagères et des usagers.

La CNAM indique qu'elle a privilégié une démarche de co-construction avec les utilisatrices/utilisateurs de ses services en ligne. Pour répondre à une partie du public (12 %) démunie face à un courrier administratif, développeuses et développeurs s'efforcent de concevoir des démarches simples réalisables grâce notamment à des pictogrammes. Ainsi, la déclaration de perte ou de vol de la carte vitale se fait en deux clics sur le site "AMELI".

La CNAV de son côté a été l'un des premiers services publics à s'engager dans des projets informatiques dans les années 1970. Elle considère que le numérique permet d'offrir de nouveaux services aux usagers, femmes et hommes, et que le choix de les utiliser ou pas leur appartient. Croiser les outils traditionnels et modernes est essentiel. Associer un panel d'utilisatrices et d'utilisateurs à la construction de nouveaux services en ligne est un gage de réussite pour la CNAV. Celle-ci a aussi fait le choix du " zéro papier " et de numériser l'ensemble des pièces des dossiers. 40 % de ses salariés télétravaillent.

Les représentantes de la CNAF, Mmes Sancerni et Basso-Fattori, ont présenté les dispositifs d'accueil mis en place depuis 2016 dans le réseau des CAF, un accueil spontané en espace multi-services (avec accès au site caf.fr) et un accueil sur rendez-vous pour les sollicitations complexes ou urgentes. Un métier dédié à l'accompagnement numérique a été créé et des agents, femmes et hommes, y ont été formés. Cet accueil en espace multi-services est basé sur une pédagogie des usages qui a vocation à accompagner et à conseiller les usagères et les usagers et à les rendre plus autonomes face à ces démarches en ligne. 80 % des visites sont réalisées dans ces espaces. Mmes Sancerni et Basso-Fattori ont indiqué que la

stratégie de la CAF place l'allocataire au centre de celle-ci avec le concours de partenaires et d'associations spécialisés en matière d'inclusion numérique et qu'elle était la suivante : 100 % dématérialisé, 100 % personnalisé. Les allocataires s'adressent à la CAF dix fois par an, en moyenne, par les canaux traditionnels (accueil physique, téléphone, courrier) et quarante fois par Internet. Enfin, la CAF ne s'est pas assignée un objectif de 100 % Numérique même si elle ne fait plus la promotion des démarches en papier, toujours possibles et qui représentent 7 à 10 % des démarches réalisées auprès de la CAF par 20 % des usagères et des usagers, ceux éloignés du numérique.

La MSA offre à ses adhérents un bouquet de services en ligne (" Mon espace privé ") tout en veillant à maintenir une présence territoriale forte. Chaque MSA locale dispose de son propre site, qui reprend une ergonomie et des onglets communs (particulier, exploitant, employeur, partenaire, élu MSA), en adaptant ses services en ligne à ses adhérents locaux, femmes et hommes.

1.3. Les collectivités locales

A l'échelle locale, les collectivités locales proposent un panel de démarches en ligne plus ou moins complexes au-delà de la diffusion d'informations pratiques et touristiques.

Au-delà de la communication numérique, c'est bien dans des logiques de services aux citoyens et d'interaction permanente que les communes, les départements et les régions s'engagent de plus en plus.

Avec la création d'un compte personnel, la réalisation de démarches en ligne est devenue le quotidien des collectivités, que ce soit en matière d'état civil, d'inscription sur les listes électorales, de titres d'identité, de recensement, de sécurité et de salubrité, de gestion de la circulation, de voirie, d'école, de collèges ou de lycées. Le développement des initiatives de "villes intelligentes" ou de "territoires connectés" augmentera considérablement le nombre et la qualité des services dématérialisés qui seront déployés.

Au niveau de leur fonctionnement interne, les collectivités intègrent de plus en plus les outils numériques. La dématérialisation des marchés publics, le parapheur électronique, les questions d'archivage électronique ou la gestion financière peuvent être cités. Sur ce dernier point l'État a imposé la dématérialisation à "marche forcée". Le logiciel "Helios" (développé par la DGFIP) permet de transmettre de manière dématérialisée les titres de recettes et les mandats ainsi que de toutes les pièces justificatives au comptable public et aux services de la préfecture. Cette application a permis d'améliorer la relation aux citoyens par la généralisation des moyens de paiements électronique tels que le prélèvement, par carte bleue, ou par Internet pour le recouvrement des recettes locales (paiement de la cantine, des loyers, de l'eau, des déchets ménagers...). Au final, cette évolution s'avère bénéfique mais les conditions dans lesquelles elle a été conduite n'ont pas incité les collectivités, et notamment les plus petites, à s'engager dans une dématérialisation plus vaste : les délais courts, le manque d'accompagnement et la non prise compte des contraintes d'accès à un débit internet suffisant ont été souvent mal vécus.

M. Vidal, universitaire, notait en audition que les initiatives en matière numérique des communes ne dépendent pas du nombre d'habitants. Des communes de moins de 500 habitantes et habitants peuvent se distinguer à côté de grandes villes ou métropoles, grâce à l'implication des élus et des administrés, femmes et hommes.

2. Un mouvement qui n'est pas terminé

2.1. L'exemple du numérique en santé

Dans le domaine de la santé en France, Mme Létourneau, déléguée interministérielle au numérique en santé, a présenté en audition la feuille de route gouvernementale du numérique en santé à l'horizon 2022. L'une des priorités de cette feuille de route est de renforcer la gouvernance et la mutualisation pour remédier au manque de cohérence entre les nombreux acteurs concernés, publics ou privés, sur le territoire français. Les initiatives locales, dont le niveau de qualité est souvent salué, sont menées sans vision d'ensemble. Le Plan Santé 2022 s'articule sur le parcours du patient. Il a rencontré beaucoup d'oppositions des personnels confrontés au manque de moyens pour la santé depuis de nombreuses années.

Le numérique est un outil qui ouvre des opportunités considérables en matière de prévention, d'aide au diagnostic, de rapidité dans l'accès et de suivi des malades. Mme Létourneau a insisté sur la nécessité de mener à bien cette feuille de route pour éviter le risque de désintermédiation par des opérateurs numériques internationaux comme Google. Elle a indiqué que : « *Si l'Etat et les pouvoirs publics ne le font pas, d'autres le feront* ». Une grande prudence est nécessaire, les données de santé présentant un caractère très sensible, comme l'a rappelé l'académie de médecine.

La crise sanitaire liée à la Covid-19 a démontré les possibilités offertes par le numérique et les consultations en télémédecine dans le suivi à distance des personnes contaminées ne nécessitant pas d'hospitalisation.

L'e-santé est un domaine important de développement des services numériques "au service du bien-être de la personne" Elle se définit comme "*l'usage d'outils de production, de transmission, de gestion, et de partage d'informations numérisées au bénéfice des pratiques médicales et médico-sociales*".

A titre d'exemple le programme de développement de l'e-santé promu par l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne-Franche-Comté, en liens avec la Région, l'assurance maladie et les professionnels de santé du territoire, se décline en plusieurs volets. La plate-forme mutualisée de télémédecine TELMI regroupe 1000 professionnels de santé formés et utilisateurs (médecins, infirmiers diplômés d'Etat) et 50 % d'utilisateurs libéraux en Bourgogne, avec 200 structures équipées (Centres hospitaliers, maisons de santé, EHPAD, structures médico-sociales, officines, cabinets libéraux) et une progression forte (déploiement dans 110 EHPAD en 2020). Le programme "e Territoire innovant de coordination santé social (eTICSS)" regroupe pour sa part 1700 professionnels de santé formés et utilisateurs, et 400 structures pour 18 000 patientes/patients coordonnés en 2019, le programme devant s'étendre en 2020 à quatre nouveaux parcours (dont périnatalité, santé mentale, obésité, diabète). 423 000 Dossiers médicaux partagés (DMP) ouverts couvrent 15 % de la population régionale (pour 8,2 millions et 12 % de la population

en France entière à fin 2019). Ces développements facilitent l'accès aux informations, améliorent la transparence et la traçabilité des parcours.

La télémédecine, en particulier, apparaît comme un levier technologique et opérationnel majeur pour améliorer dans de nombreux territoires l'accès aux soins. Elle permet à la fois de répondre à des situations de tension démographique propres à certaines professions de santé mais aussi de faciliter et d'accélérer la prise en charge. Son essor donne lieu à des coopérations multiples, notamment avec des collectivités territoriales et/ou avec des actrices/acteurs de l'économie sociale et solidaire. Les mutuelles, entre autres, contribuent localement à son déploiement en expérimentant des dispositifs, en particulier dans leurs services de soins et d'accompagnement mutualistes (SSAM). Des expérimentations en EHPAD ont vu le jour dès 2012 pour certaines mutuelles gestionnaires de SSAM (notamment en Côte d'Armor, Puy de Dôme, Haute-Loire/Loire, Isère), avec des téléexpertises et/ou des téléconsultations pour les personnes en EHPAD par visioconférence avec les professionnels de santé des hôpitaux du territoire. Ces services s'appuient sur les plates-formes de télémédecine mises en place par les ARS. Avec la crise sanitaire liée au Covid19 et le confinement, la téléconsultation connaît un développement considérable, dont témoigne l'augmentation du nombre d'actes de télémédecine. *"L'Assurance maladie en comptabilisait moins de 10 000 par semaine jusqu'au début mars 2020, puis 80 000 pendant la semaine du 16 mars, première semaine de confinement, et plus de 485 000 durant celle du 23 au 29 mars. Dans la semaine du 23 mars, 44 % des médecins généralistes ont effectué une téléconsultation, contre 11 % la semaine précédente"*¹⁴⁷. La téléconsultation peut être également utilisée en EHPAD où elle permet des consultations et un suivi médical en évitant d'exposer des personnes âgées aux risques de contagion. La télémédecine est un outil complémentaire mais qui ne peut pas avoir pour vocation de remplacer le suivi par un professionnel de santé.

2.2. Mouvement des territoires intelligents / connectés

Le terme "numérique" recouvre, nous l'avons déjà évoqué, un moyen d'échanger des informations, de communiquer instantanément. Par sa nature et du fait de sa généralisation il génère son lot d'expressions qui semblent destinées à en renforcer l'omniprésence. Une "méthode coué technologique" en quelque sorte. Parmi ces expressions celle de "smart city" (parce que les anglicismes "font" moderne) connaît un succès grandissant, sans que l'on puisse facilement définir ce qu'elle recouvre. Pour autant, au-delà du choix des mots, les faits sont clairs : pour les collectivités le développement des usages numériques au service des citoyens, des acteurs économiques et sociaux et pour leur fonctionnement propre est un enjeu majeur.

L'universitaire et président de l'association "Ville Internet" M. Vidal utilise l'expression "territoires intelligents" ou "territoires connectés" en complément de celle de "ville intelligente, connectée". Il notait en audition que des communes telles que Lyon ou, à une autre échelle, Dijon, développent des services numériques dans une logique de "villes intelligentes". Il observe que c'est aussi le cas de petites villes et même de villages. Pour lui, l'important en la matière est moins le nombre d'habitantes/habitants que le dynamisme et la créativité des équipes municipales et des actrices/acteurs locaux.

La notion de "ville intelligente" a vu le jour dans les années 2000, quand de grands groupes numériques, tels Cisco ou IBM, ont commencé à proposer des services informatiques intégrés à de grandes villes. Elle tend aujourd'hui à allier les dimensions numérique dans leur ensemble et durable (enjeux économiques, sociaux, environnementaux). Des projets de villes intelligentes promus par de grandes entreprises privées sont ainsi envisagés ou en développement, à l'image de la ville de 2000 habitants dont Toyota a annoncé en 2020 la création *ex nihilo*.

Plus largement, si nombre d'applications « intelligentes » développées pour les territoires urbains très denses ne sont pas nécessairement pertinentes en zone peu dense (gestion de la circulation ou du stationnement, de l'entretien des équipements publics, vidéosurveillance...), de nombreux autres peuvent y trouver leur place, sous réserve que les réseaux le permettent et que des applications adaptées soient développées, ce qui est un enjeu majeur d'aménagement du territoire. Ce qui n'est pas évident pour tous. Ainsi, le réseau LORA (Long Range) d'Orange doit pouvoir alimenter tous les territoires et ne pas être pensé uniquement pour les métropoles.

Les projets de villes et territoires intelligents, conçus autour de services numériques, posent, comme le note M. Vidal, la question des domaines et activités que la population souhaite collectivement conserver dans la sphère publique régie par des autorités élues à des fins d'intérêt général, et de ceux qu'elle accepte de transférer à des entreprises, dont certaines d'une grande puissance financière et technologique. Les enjeux pour les libertés individuelles sont forts, le débat démocratique est une nécessité et doit être très large.

3. Le numérique n'est pas une fin en soi, il doit rester un moyen

« *Dans la vie, rien n'est à craindre, tout est à comprendre* », disait Marie Curie. Le numérique fait peur, probablement comme toutes les grandes découvertes. La découverte de la radioactivité et du radium a été accompagnée de lourdes interrogations qui ont prouvé leur bien fondé de manière à la fois dramatique (par la mort de Marie Curie elle-même à la suite des expositions aux radiations qu'elle a connues, par les accidents de Tchernobyl ou de Fukushima et *a fortiori* par les explosions atomiques d'Hiroshima et Nagasaki) et positive (usage de la radioactivité en médecine, notamment). La révolution numérique, avec en particulier la question de l'intelligence artificielle, pose le même type d'interrogations et génère de grandes appréhensions. Et pourtant les algorithmes n'ont pas de vie propre...

Parmi les stéréotypes associés à l'IA, on retrouve l'idée que les mécanismes à l'œuvre dans les logiciels et les algorithmes fondés sur des modèles mathématiques sont objectifs et neutres, car relevant de la science dite "pure". Pourtant, l'expérience montre que ces systèmes peuvent être biaisés et recréer ou générer des injustices.

Les experts de la donnée rappellent que les programmes informatiques, les algorithmes, l'IA sont conçus par des êtres humains et fonctionnent à partir de données fournies par des humains qui ont des préjugés.

Les algorithmes et l'IA sont utilisés par de nombreux pays et dans tous les secteurs (enseignement, police, justice, emploi, vie civique et politique) pour aider ou orienter la prise de décision. Même si les acteurs industriels du domaine des

nouvelles technologies se dotent de chartes ou de codes de bonne conduite et sont soumis à un cadre juridique notamment européen, la question de l'observance et du respect des valeurs démocratiques se pose.

Le numérique et les algorithmes constituent des instruments d'une grande puissance, entre autres pour établir l'existence de corrélations aléatoires entre différents paramètres. Ils peuvent ainsi être utilisés dans tous les domaines d'interaction humaine. C'est entre autres le cas des GAFAM, qui en font usage pour valoriser à leur profit les données qu'ils collectent.

Numérique et algorithmes servent la recherche, la santé, le commerce, la démocratie et la paix comme la guerre, la manipulation et la propagande.... Ils peuvent être utilisés pour le meilleur ou pour le pire des usages. Ainsi, le numérique est bien ce que l'on en fait. Il n'est ni bon ni mauvais par nature. Il est un moyen et pas une fin. Il importe donc pour le CESE, et notamment dans le cadre des services publics et au public, que le numérique soit utilisé au service de l'intérêt général et dans le respect des libertés individuelles, c'est-à-dire qu'il soit soumis dans le cadre d'un débat démocratique à un cadre politique et éthique clair.

B - Le numérique : outil d'amélioration globale des services publics ?

Services publics et acteurs publics se sont depuis trois décennies engagés dans le développement du numérique, des premiers projets autour du minitel, à la fin des années quatre-vingt, à l'essor exponentiel des projets en liens avec Internet. Dans la période récente, ceux-ci portent entre autres sur les "données ouvertes"¹⁴⁸, les "méga données" (Big Data)¹⁴⁹ et les possibilités offertes entre autres par l'usage des algorithmes et "l'intelligence artificielle".

Pour le CESE, le numérique et les évolutions qu'il permet doivent être un instrument d'amélioration globale de l'efficacité, de la qualité et de la proximité des services publics, au bénéfice conjoint des usagers/usagères, des territoires, des acteurs publics et de leurs agents/agentes.

1. Le numérique : outil d'amélioration du point de vue des services gestionnaires

Le numérique, s'il est utilisé à bon escient, améliore l'efficacité des services gestionnaires.

L'étude *Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la Fonction publique territoriale* du Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) distingue les degrés suivants dans les évolutions introduites par le numérique pour les services et leurs personnels :

- la **substitution** quand la technologie remplace (sans guère de plus-value) un service sur une partie du processus (cas par exemple du remplacement de la machine à écrire par l'ordinateur et le traitement de texte). L'évolution réside alors dans les compétences exigées pour utiliser l'application ;

- l'**augmentation** si la technologie modifie certaines tâches et permet de rendre un service plus efficace, ce qui suppose une réorganisation des services concernés. Cela modifie le travail quotidien des agentes/agents, notamment en enrichissant leurs activités et en les réorientant vers des tâches plus qualitatives, ce qui implique formation et professionnalisation ;

- La **modification**, évolution plus profonde, suppose de repenser l'organisation d'un ou plusieurs services : "*l'impact de la technologie questionne plus largement la chaîne de responsabilité, les relations entre services (mutualisation de fonctions...), l'utilisation () des données collectées (par les services concernés ou des tiers...)*" ;

- La **redéfinition** conduit à un service renouvelé, modifiant les liens avec administrés/usagers, femmes et hommes, et avec les partenaires privés ou institutionnels. Elle s'accompagne d'une réorganisation par transformation d'activités antérieures et intégration de nouvelles activités, qui passe par un redimensionnement de certains postes, voire par la création de nouveaux "métiers".

Selon l'étude, simple substitution ou au contraire modification et redéfinition seraient relativement peu fréquentes. "*De nombreux services d'e-administration se situent au niveau de l'augmentation, qui assure, () dans le meilleur des cas, l'efficacité recherchée pour un processus ou un service*"¹⁵⁰.

Pour M. Déluga, président du CNFPT, cela souligne notamment "*des enjeux d'efficience de l'action publique, de développement des services à l'usager, de démocratie de proximité et d'attractivité des territoires. Le degré de maturité est très hétérogène pour les organisations et pour les agents eux-mêmes, les collectivités innovantes et proactives ne devant pas masquer la grande majorité de collectivités suivant avec peine le rythme imposé par les nouvelles réglementations, notamment en matière de données et de dématérialisation. De même, la diffusion des compétences numériques de base auprès des agents apparaît insuffisante. Le quotidien des agents est contrasté, entre valorisation des activités pour certains et appauvrissement et perte de sens pour les autres. La transition affecte pour l'heure surtout les fonctions et activités davantage que les métiers eux-mêmes. Il conviendra d'être vigilant sur les métiers reconnus comme les plus impactés*"¹⁵¹.

La dématérialisation numérique a entre autres pour effet de faire réaliser par l'usagère/usager une partie des tâches (par exemple, renseigner un formulaire) faites précédemment par les personnels des services publics et au public. En partie de ce fait, les projets d'amélioration numérique peuvent engendrer des **gains d'efficacité** par allègement de certaines tâches répétitives au profit de **tâches plus qualifiées pour une partie des personnels gestionnaires**, et la possibilité de se **concentrer sur la résolution de problématiques plus complexes ou sur un accompagnement plus ciblé des usagères/usagers**.

Comme le note l'avis du CESE *La coproduction à l'heure du numérique : risques et opportunités pour la consommatrice ou le consommateur et l'emploi*, sur le plan économique, les conséquences de cette coproduction sont ambivalentes. Si elle peut favoriser l'innovation et le dynamisme, "*dans le même temps, le report (sur l'usagère/usager ou) sur la consommatrice ou consommateur de certaines tâches peut s'effectuer au détriment de l'emploi salarié*"¹⁵².

Trois exemples illustrent cette évolution du point de vue des agentes/agents et des opérateurs. :

La délivrance des titres faite auparavant par les services déconcentrés du **ministère de l'Intérieur** a été revue et largement numérisée. Sur les 340 préfectures et sous-préfectures, cent préfectures et une cinquantaine de sous-préfectures délivraient encore les permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules. Ces services ont été réorganisés avec mise en place de cinq centres d'expertise et de ressources titres (CERT) dans l'hexagone pour les cartes grises, qui traitent huit procédures non dématérialisables car particulièrement complexes. Cette évolution a été l'occasion d'une montée en compétences pour les personnels de ces CERT, leurs fonctions, plus spécialisées, requérant une plus grande expertise. Notons que, si cette spécialisation peut dans certains cas comporter un risque de moindre diversité d'activités et de "travail à la chaîne", les gains d'efficience qui en ont résulté ont permis de dégager près de 2000 postes budgétaires. 1300 ont été "rendus" à Bercy dans le cadre des économies demandées au ministère de l'Intérieur. 600 autres postes ont été réaffectés sur des missions prioritaires telles que le contrôle de légalité, la sécurité, la coordination des services publics et la lutte contre la fraude. Le ministère de l'Intérieur en a profité pour faire un repyramidage des fonctions, avec un effort de recrutement de personnels de catégories A et B et un remplacement moindre pour ceux de catégorie C. Cela s'est accompagné d'un effort de formation¹⁵³.

Pôle Emploi s'est engagé en 2013 dans une réflexion interne sur les usages possibles du numérique pour faire évoluer et améliorer les services rendus. En 2014, ont été introduits des modalités d'inscription en ligne et un envoi à distance des modalités d'indemnisation. Le numérique facilite le développement de nouveaux services comme des salons en ligne ou la possibilité de candidater à un poste sans avoir à se déplacer pour le premier entretien. Des simulateurs d'entretien et des MOOC (formations en ligne) ont été mis en place. Au départ, une partie significative des personnels était dubitative par attachement à un service public présentiel et par crainte que la numérisation n'engendre une réduction du nombre des usagères/usagers. L'automatisation de l'indemnisation en 2015 a permis des gains de temps importants qui ont d'abord suscité des craintes parmi les personnels concernés de voir disparaître leur métier, mais celui-ci a évolué vers des fonctions d'accompagnement, ce rôle de conseil est apprécié des usagères/usagers car il permet une personnalisation plus grande. *"La mise en place en 2017 d'outils d'autodiagnostic pour les conseillères/conseillers de Pôle Emploi numérique et d'ambassadrices/ambassadeurs du digital dans les agences au bénéfice des autres agentes/agents a représenté une étape et contribué à favoriser une plus grande adhésion des personnels"*¹⁵⁴. Pôle emploi estime que 13 % des demandeurs d'emploi sont "peu familiers" et qualifie 5 % d'entre eux de "non web". Preuve si besoin qu'il est indispensable de maintenir un service en présentiel. Le retour d'une partie des usagers est négatif : difficulté à avoir un interlocuteur, des informations, des réponses, des solutions, sans compter les bugs informatiques.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) assure chaque année de 600 000 à 800 000 liquidations liées à des départs en retraite, collectant des informations sur toute la période de vie professionnelle des personnes assurées. Elle a engagé dès les années 1970 des efforts d'informatisation, amplifiés depuis dans une logique d'optimisation des services rendus et de maîtrise des coûts de

fonctionnement, reflétée par ses Contrats d'orientation stratégique successifs. La CNAV a mis en place en inter-régime avec la Caisse nationale de Retraite des Collectivités Locales (CNRACL) un droit à l'information à partir de 55 ans. Cela les amène depuis la loi de 2015 à délivrer sous format papier et digital aux usagères/usagers, à partir de 55 ans, un relevé de trimestres cotisés et un calcul de leurs droits à pension. Elle met actuellement en œuvre un Répertoire unique des carrières. MM. Rivière, président de la CNAV, et Villard, directeur général, notaient que la CNAV a mis en place une vingtaine de téléservices, dont beaucoup de services nouveaux qui ne seraient pas possibles sans le numérique. Par exemple, quand une personne demandant à liquider sa retraite dispose de trimestres travaillés dans un grand nombre d'entreprises et de régimes différents relevant du secteur privé, c'est grâce au numérique qu'il est possible de les repérer, de les prendre en compte et de limiter ainsi les cas de non-recours¹⁵⁵.

2. Le numérique : outil d'amélioration du service pour les usagères/usagers ?

L'outil informatique permet des améliorations de services publics et de services au public et parmi les usagères/usagers qui l'utilisent, une partie importante trouve des avantages à la dématérialisation et ce d'autant plus qu'ils seront associés à leur conception.

2.1. Les usagers utilisateurs plébiscitent les services en lignes

Pouvoir réaliser des démarches administratives en ligne, 24 heures sur 24, 365 jours par an, plutôt qu'à un guichet ou par téléphone, présente un intérêt pour beaucoup d'usagères/usagers qui les utilisent. Cela engendre en effet un gain de temps et une économie, en supprimant le déplacement. Cela supprime la contrainte de l'attente. Cela permet par ailleurs un accès à certains services 24 heures sur 24, y compris le week-end ou le soir ou sur son trajet *via* un smartphone, les rapprochant ainsi d'une certaine manière de ce qui n'était jusque-là le cas que de quelques services tels que les services d'urgence médicale, le SAMU ou les services d'appel des pompiers ou de la Police).

Le temps consacré à réaliser des démarches administratives n'étant pas négligeable, la dématérialisation est à ce titre largement considérée comme une avancée. Selon un sondage fait en 2014, les Françaises et Français passent en moyenne 1h50 par mois à faire des démarches administratives (54 % des personnes interrogées y passant une heure ou moins et 22 % plus de deux heures). "70 % des personnes interrogées considéraient que le développement des télé-procédures sur smartphones permettrait de gagner du temps"¹⁵⁶.

Cela se traduit toutefois aussi, comme évoqué *supra*, par le report sur les usagères/usagers de tâches faites jusque-là par les personnels des services publics. Certains coûts (impression de pièces et documents, etc.) sont aussi reportés sur les usagers, femmes et hommes. Toutefois, le nombre de pièces à imprimer tend souvent, là aussi grâce au numérique, à diminuer : lors du confinement lié à la Covid-19, si le formulaire d'autorisation temporaire de sortie était d'abord prévu sous une forme papier exclusivement, il a très vite été possible de le présenter sous forme numérique *via* un smartphone.

Quoi qu'il en soit, **les degrés d'utilisation du numérique et de satisfaction sont de nature à lever les réticences**. D'après le tableau de bord 2017 des services publics numériques, sur les 37 % des particulières et particuliers qui déclaraient en 2016 avoir fait une démarche administrative au cours des 12 derniers mois, trois sur quatre indiquaient l'avoir fait en ligne et avec un taux de satisfaction de 90 % !

Parmi les entreprises de moins de 10 salariées/salariés, 53 % déclaraient avoir réalisé une démarche administrative sur Internet, avec un taux de satisfaction de 78 %. Parmi les entreprises de plus de 10 salariées/salariés, 74 % avaient en 2016 fait au moins une démarche administrative en ligne, leur taux de satisfaction atteignant 95 %. L'enquête souligne **une utilisation croissante des canaux numériques** : "entre 2012 et 2016, sur les 30 démarches analysées, la part réalisée de façon dématérialisée a progressé de 24 points"¹⁵⁷.

Le programme "**Dites-le nous une fois**" est un exemple de l'utilisation des possibilités du numérique pour simplifier la vie des usagères/ usagers, particuliers et entreprises. Lancé dans les années 2010, il a d'abord visé à réduire la redondance des informations demandées aux entreprises par les administrations, en se fondant sur quatre leviers de simplification : "*l'échange de données entre administrations*", la "*réingénierie des formulaires*" (pour ne demander que les informations utiles), la "*dématérialisation des procédures*" (avec simplification du traitement et de la soumission d'informations) et la "*confiance a priori*". Une première vague a concerné en 2013 la simplification de 17 formulaires portant sur des éléments importants de la vie des entreprises (marchés publics, recrutement, obligations fiscales)¹⁵⁸. Ce programme a depuis été amplifié et dans certains domaines, étendu, au-delà des seules entreprises, aux particulières et particuliers. En application de la loi pour un État au service d'une société de confiance de 2018, un décret "relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations" de 2019 dispose qu'un usager (particulier ou entreprise) entreprenant une démarche administrative ne sera plus tenu de fournir certaines informations ou pièces justificatives (revenu fiscal de référence, justificatif d'identité, attestation de droit délivrées par les organismes de sécurité sociale) déjà détenues par l'administration¹⁵⁹. Un autre décret fixe la "liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de produire à l'appui des procédures administrative", dès lors que les échanges organisés par le premier décret seront devenus effectifs¹⁶⁰. Il fixe aussi les modalités d'application d'une expérimentation prévue sur trois ans par la loi "Confiance" en Bourgogne-Franche-Comté, en Bretagne et en Occitanie pour tester le dispositif "Dites-le-nous une fois" via l'API Entreprise¹⁶¹.

2.2. De l'importance de l'expérience utilisateur pour concevoir les outils

Avec la généralisation des outils numériques, il est de plus en plus évident pour tous que l'approche utilisateur/utilisatrice devient une exigence incontournable.

Les services publics et informaticiennes et informaticiens qui y travaillent ne peuvent, quelles que soient leurs compétences, appréhender de manière parfaite les attentes et difficultés diverses des particuliers, femmes et hommes, et des entreprises, dans les utilisations de ces outils numériques. **Il est donc indispensable qu'utilisatrices et utilisateurs soient associés très en amont à leur conception**. Sites et documents doivent être définis avec elles et eux pour prendre en compte

leurs approches et que le grand public puisse ensuite utiliser ces outils efficacement. Doit également être soulignée l'importance des opportunités de suivi offerte par le numérique : la réactivité des usagers/usagères qui étaient jusque-là quasiment impossibles à organiser est désormais non seulement possible mais nécessaire. Des efforts sont accomplis en ce sens.

A titre d'exemple, celui de la CNAM, qui indique que, lorsqu'elle développe une maquette numérique, les services chargés de la mettre au point se rendent dans des accueils physiques de l'assurance maladie pour la tester auprès d'usagères/usagers, notamment celles et ceux rencontrant des difficultés avec le numérique. Des "focus groupes" sont aussi organisés dans ce but. Un "e-designer" de la CNAM passe, avec des développeuses et développeurs, une partie de son temps de travail dans les caisses pour être près des réalités de terrain et créer des produits numériques au contact d'utilisatrices/utilisateurs. Sur le compte AMELI, des smileys ont été mis en place pour recueillir le retour des usagères/usagers en termes de satisfaction et un suivi concernant les applications mobiles est fait pour améliorer leur qualité et leur ergonomie. Leur attractivité/maniabilité est du reste nécessaire pour favoriser leur utilisation, celle-ci n'étant pas obligatoire. La commande de la carte vitale en ligne a aussi été revue en se plaçant du côté des assurées/assurés, afin que celle-ci soit plus conviviale et puisse être faite *via* un smartphone¹⁶². Le ministère de l'Intérieur a mis en place, pour accompagner la dématérialisation de ses procédures et documents, une instance nationale d'écoute des usagères/usagers, animée par le directeur de la Modernisation et de l'administration territoriale (DMAT). Cette instance comprend entre autres des représentants d'associations de consommateurs, des usagers, des personnes en situation de handicap, femmes et hommes, et des associations, telle Emmaüs Connect, qui font de l'intermédiation accompagnée. Une difficulté peut tenir au langage administratif, l'administration ayant un grand souci de l'exactitude et du respect des règles mais pas toujours assez d'être comprise par les administrées/administrés, et tendant parfois à "jargonner", en multipliant les sigles ou abréviations, ce qui peut permettre des gains de temps pour les spécialistes, mais complique la compréhension pour le plus grand nombre¹⁶³. Une difficulté tient aussi à ce qu'une même personne ne fait une démarche de renouvellement d'une pièce d'identité ou d'une carte grise que tous les cinq ou dix ans, voire trente s'agissant du permis de conduire¹⁶⁴. Mettre au point d'emblée des procédures simples à utiliser est alors d'autant plus important¹⁶⁵.

Depuis 2013, l'Etat met en œuvre une politique d'innovation permettant à des « **Startups d'Etat** » de développer des produits numériques centrés sur les usagères/usagers. La DINSIC, devenue Direction interministérielle du numérique (DINUM) a en 2015 créé la mission « Incubateur de services numériques », qui collabore avec divers partenaires publics (ministères, opérateurs publics, collectivités territoriales) et accompagne les administrations souhaitant mettre en place leur propre incubateur de Startups d'Etat¹⁶⁶. Une Startup d'Etat est un « *service public numérique développé par une équipe autonome pour répondre à un problème lié à une politique publique, financée par une administration porteuse* ». Elle vise, non à faire du profit mais à « *maximiser son impact social en répondant aux besoins de ses utilisateurs* ». Le portefeuille de beta.gouv.fr comprend des startups d'Etat dans des domaines variés (emploi, éducation, formation, handicap, aides aux personnes et aux entreprises, sécurité sociale, transports, culture, entre autres). Des administrations et

opérateurs d'Etat, tels les ministères sociaux avec SGMAS ou Pôle Emploi avec la Fabrique de l'Emploi, ont lancé leur propre incubateur, afin de faire levier sur la créativité de volontaires parmi leurs agentes/agents pour leur permettre de contribuer à l'élaboration de ces nouveaux outils des politiques publiques. « *Le SGMAS y participe en centralisant toutes les API du service public existantes pour en faire un catalogue à l'usage de toutes et tous* »¹⁶⁷. En 2019, des collectivités (régions, départements, agglomération, ville) ont décidé de coopérer avec la DINUM pour expérimenter cette approche au sein de leur organisation. Le programme beta.gouv.fr a lancé en janvier 2020 le troisième appel à candidatures du Fonds d'accélération des startups d'Etat et de territoire (FAST), clos début mars 2020. Le CESE souligne l'intérêt du développement de startups d'Etat pour favoriser l'innovation au sein des services et opérateurs publics mais note la nécessité de veiller à ce qu'il ne débouche pas sur des distorsions de concurrence.

Enfin, les outils numériques, du point de vue de l'utilisateur comme de l'agent, peuvent permettre une réactivité de nature à améliorer globalement le service lui-même. Ce sont les outils numériques qui permettent de signaler un dysfonctionnement urbain (un lampadaire qui ne fonctionne plus, une déformation de chaussée...), le retard d'un transport en commun, la bonne réception d'un colis ou le contrôle instantané d'un titre de transport - y compris si celui-ci « n'existe » ni physiquement ni même sur le support numérique de son titulaire.

Le numérique permet ainsi à l'utilisateur de faire part de son expérience, de partager son vécu ou son ressenti et ainsi de participer à l'amélioration générale du système auquel il se rapporte. Que ce soit de manière automatique ou au terme d'une action spécifique, ces remontées d'informations doivent être volontaires, c'est-à-dire réalisées en conscience par les usagers, femmes et hommes. Elles doivent être pensées en amont, contrôlées, vérifiées de telles sortes qu'elles s'inscrivent dans une démarche d'intérêt général.

Le CESE souligne néanmoins que la multiplication de services en ligne proposant d'effectuer, contre rémunération, des démarches relevant de missions de services publics (demande d'un acte de naissance, d'un permis de conduire, etc.) qui sont gratuites si l'on passe par la plate-forme publique, pose des problèmes déontologiques. Il apparaîtrait utile d'interdire ou a minima de contrôler plus étroitement ces pratiques. La mise en place par l'État d'un signalement clair (charte graphique, label) est nécessaire pour lutter contre ces confusions, comme le note le Défenseur des droits¹⁶⁸. La mise en avant automatique des sites publics dans les moteurs de recherche, dès lors que sont en jeu des démarches non marchandes portées par les opérateurs publics, apparaît nécessaire.

2.3. Le confinement à l'heure numérique

Le confinement imposé dans le cadre de la pandémie Covid-19 souligne l'utilité mais aussi les limites des technologies numériques. Les réalités qui préexistaient à la crise de la Covid n'ont pas été effacées. Ceux qui étaient avantagés (zones couvertes en THD, services disposant d'outils éprouvés, citoyens et salariés maîtrisant les outils...) le sont plus encore. A l'inverse, ceux qui connaissaient des difficultés ne les ont pas vues disparaître au motif de la crise mais en ont mesuré plus cruellement l'acuité.

En revanche, c'est l'importance relative du numérique qui a changé : si l'essentiel des activités indispensables (notamment en matière de santé) passe par la présence physique de femmes et d'hommes (et en l'espèce probablement de plus de femmes que d'hommes), le numérique aide au fonctionnement de ces missions et permet aussi de maintenir un niveau d'activité qui serait impossible sans lui.

Depuis le 17 mars 2020, les services publics et au public dont l'accès physique n'était pas indispensable ont dû être fermés au public pour freiner la pandémie.

C'est donc largement par téléphone, courriel et visioconférence que les activités ont été maintenues. C'est *via* un smartphone ou un ordinateur, en utilisant les réseaux fixes ou mobiles (4G), que se sont poursuivis les échanges.

C'est grâce aux outils numériques que l'Education nationale a maintenu en partie l'enseignement durant le confinement. Les téléconsultations médicales et le suivi des malades, Covid-19 ou non, ont été permis par le numérique.

C'est aussi le travail des collectivités et des assemblées, y compris du CESE, qui reste possible et actif grâce au numérique. L'activité des réseaux sociaux a été démultipliée, et l'accès à l'information et à la presse a été garanti.

Plus largement les activités économiques n'imposant par une présence physique ont été maintenues grâce au déploiement massif du télétravail dont le développement se poursuivra probablement après la crise. Il sera alors nécessaire de faire évoluer son cadre afin de garantir aux salariés, femmes et hommes, le droit à la déconnexion et l'application du code du travail, des statuts et des conventions collectives, comme on le verra *infra*.

L'essor de l'utilisation des outils de visioconférence (ZOOM enregistre 300 millions de participants par jour fin avril, contre 10 millions il y a 6 mois...) résume à lui seul l'importance du numérique en temps de confinement.

Il ne fait aucun doute que sans le numérique, les problèmes posés par le confinement auraient été considérablement aggravés, même si les questions relatives aux inégalités n'ont pas été réglées pour autant.

3. La question des impacts environnementaux de l'usage du numérique dans les services publics et au public ?

Notre société est de plus en plus connectée et les usages en son sein se modifient. La diffusion croissante du smartphone en témoigne. En 2019, 77 % de la population de notre pays détient un smartphone (17 % seulement en 2011). Une personne sur deux (51 %) l'utilise à titre principal pour se connecter à Internet, entre autres pour regarder des vidéos en ligne, communiquer sur les réseaux sociaux, écouter de la musique, stocker des photos, acheter en ligne (62 % des personnes interrogées déclarent le faire)¹⁶⁹ ou encore communiquer avec les administrations. Ces évolutions sont favorisées par la progression très rapide du réseau 4G et de son utilisation : en 2018, il concerne 61 % des utilisatrices/utilisateurs, contre seulement 14 % en 2014. Toutefois, « l'essentiel de la croissance des flux de données sur Internet est attribuable à la consommation des services fournis par les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft) »¹⁷⁰.

Le développement du numérique a une empreinte environnementale importante, comme le montrent diverses études récentes et travaux de recherches.

L'essor du smartphone et l'augmentation fulgurante du trafic et du stockage de données, « *estimée à + 25 % par an dans les réseaux et à + 35 % par an dans les Datacenters* » constituent les principales explications de ces évolutions¹⁷¹. Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), « *2 % des émissions de CO₂ mondiales sont associées aux Datacenters en 2015* ». Par ailleurs, toujours d'après l'ADEME, parmi les émissions de GES générées par le numérique, « *25 % sont liés aux Datacenters, 28 % aux infrastructures de réseaux et 47 % aux équipements des consommateurs* »¹⁷². Le développement rapide de l'Internet des objets et des échanges d'informations numériques qui en résultent représente une part croissante des usages d'internet et des consommations électriques associées.

Enfin, la fabrication des équipements est la phase la plus émettrice de GES et consommatrice d'énergie : ainsi, 90 % des émissions de GES associées à un smartphone seraient issues de sa phase de fabrication¹⁷³.

Cependant, ces nuisances et ces impacts environnementaux doivent être mis en regard des bénéfices au regard des bénéfices possibles du numérique en tant que substitution d'autres activités, en particulier le transport, lorsque les services numériques permettent de substituer tout ou partie des déplacements d'agents publics et d'usagers, ces gains sont très importants. A l'inverse, d'autres opérations maintenues en présence physique dans des services devenus plus éloignés peuvent créer de nouvelles nuisances.

Le développement, grâce au numérique, du télétravail, fait entre autres par des agents des services publics et des salariés, femmes et hommes, à partir de leur domicile ou dans un tiers lieu situé à proximité, contribue à éviter des déplacements domicile-travail, générateurs de GES et de bouchons qui les favorisent. De manière plus générale, l'essor du télétravail contribue, toutes choses égales par ailleurs, à permettre de réduire les émissions de GES.

La dématérialisation évite aussi des déplacements des usagères/usagers pour se rendre à un guichet, et les déplacements ainsi évités, pour partie réalisés grâce à des véhicules motorisés, et notamment en automobile, auraient eux aussi eu un coût environnemental, lié notamment aux émissions de GES qui en auraient résulté.

Les déplacements physiques ainsi évités contribuent enfin à limiter le besoin d'agrandir davantage les infrastructures, dont l'extension est elle-même génératrice d'émissions polluantes et d'artificialisation des sols.

Or, le secteur de la mobilité représente l'un des premiers émetteurs de pollutions et le principal responsable d'émissions de CO₂ en France, notamment de gaz à effet de serre (GES). Ce secteur est aussi **le seul dont les émissions se sont accrues depuis 1990**. Comme le note le CESE dans l'avis *Avant-projet de loi d'Orientation des mobilités* (LOM), « *une politique résolue visant à réduire ces pollutions doit être mise en œuvre d'urgence* »¹⁷⁴ et le développement du télétravail grâce au numérique en constitue l'une des composantes importantes.

Comment estimer alors l'impact global de ces évolutions et dans quelle mesure elles sont ou non susceptibles de se contrebalancer ? **Il est nécessaire de quantifier et de qualifier ces différents paramètres, de manière à éclairer la décision publique, les politiques publiques et les services publics dans leurs choix.**

Outre cette empreinte énergétique, **la consommation de matières par le numérique est considérable.** Le CESE rappelle dans un avis récent que « *la transition numérique soutient la demande de tantale, indium, cuivre, galium, argent, lithium, terres rares, germanium, etc. En effet, de plus en plus de produits et services numériques sont consommés, ce qui nécessite davantage de ressources naturelles.* () *Le trafic data mobiles Orange a été multiplié par 20 depuis 2008. En 2017, il s'est vendu dans le monde 1,5 Md de smartphones, environ 10 fois plus qu'en 2009* »¹⁷⁵.

Fabriquer un smartphone, dont 20 millions environ sont vendus par an dans notre pays, nécessite près de 70 matériaux différents, parmi lesquels divers métaux, et *"la composition complexe d'un smartphone questionne sa recyclabilité : le taux de recyclage global des métaux des téléphones portables est de 18 %"*, ce qui renvoie de manière plus globale au problème des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) du numérique. « *La production de ces déchets pour 2017 est estimée à 1,88 millions de tonnes. Plus de 700 000 tonnes de DEEE ont été collectés, dont 13 % sont des équipements informatiques et de télécommunications, 99,9 % de ces équipements sont traités : 78 % ont été recyclés, 13 % éliminés et 7 % valorisés d'un point de vue énergétique* »¹⁷⁶.

La transition numérique peut toutefois favoriser **la conception puis la diffusion d'équipements et/ou services plus économes.**

Du reste, selon le CREDOC, la perception des incidences environnementales du numérique progresse dans la population : en 2019, 44 % (soit + 9 points depuis 2008) considèrent le numérique comme une menace pour l'environnement et le développement durable, tandis que 38 % le voient comme une chance (+ 15 points). 80 % de Françaises et Français se déclarent par ailleurs plutôt favorables pour limiter l'impact de leurs équipements numériques et 69 % seraient prêts à modérer leurs usages. Ainsi, « *près des trois quarts de la population de notre pays se déclareraient prêts à accepter un supplément tarifaire, 70 % pour que leur ordinateur consomme moins d'électricité et 73 % pour qu'il puisse être recyclé plus facilement* »¹⁷⁷.

Ces apports et ces limites du numérique pour la population et les territoires, en matière notamment d'environnement et de résilience, nécessitent pour le CESE, on y reviendra infra, d'être mieux appréhendés et évalués.

C - Mais le numérique fait naître de nouvelles contraintes et pose encore de nombreuses questions : pouvoir, vouloir, savoir

Aussi longtemps que le développement des outils numériques se limitait, dans tous les champs des services publics et au public, à une modification des pratiques « métier » seule la question de son impact sur les agents était réellement stratégique. Mais lorsqu'ils ont franchi la frontière de la relation aux usagers ce sont des questions

d'une toute autre ampleur qui se sont posées aux services publics et au public. En effet pour que les principes fondamentaux du service public (égalité, continuité, adaptabilité) ne soient pas remis en cause par la généralisation du déploiement des outils numériques, trois problèmes fondamentaux pour les usagers doivent être résolus : pouvoir, vouloir, savoir accéder au numérique.

1. « Pouvoir » : la première condition de l'accès au numérique pour tous

Pour que le numérique permette d'améliorer l'offre de services publics et au public, il est pour le CESE indispensable que tous les usagères/usagers aient le « pouvoir » de le faire : cela suppose que le numérique très haute débit (THD) soit accessible partout et que tous les acteurs aient les moyens financiers d'y accéder.

1.1. Une couverture numérique Très Haut Débit insuffisante et inégalement répartie

Lancé en 2013, le Plan France Très Haut Débit vise à généraliser le très haut débit en 2022, objectif auquel la fibre devrait contribuer à hauteur de 80 %.

Le très haut débit (THD) correspond à un débit d'au moins 30 Mbit/s. S'il peut être assuré par diverses technologies, la fibre reste à ce jour la technologie la plus fiable. Les autres technologies (THD radio, satellite, 4G) permettent d'assurer une couverture THD dans les territoires les plus difficiles d'accès. Selon François Lions, membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), « *la France devrait tendre à 2025 vers la généralisation de la fibre optique sur tout le territoire. (C'est) une dynamique vers laquelle va notre pays, comme la plupart des pays européens* »¹⁷⁸.

La Cour des comptes relève que « *l'objectif de bon débit pour tous* » est une étape intermédiaire qui permet d'apporter aux territoires ruraux une couverture 4G plus vite mais qui demeure moins ambitieuse en termes de qualité de débit »¹⁷⁹. **L'ARCEP note dans un avis de 2017 que les réseaux en FttH (fibre optique jusqu'au domicile de l'abonné), technologie la plus pérenne, doivent être encouragés car à même de répondre durant des années à l'augmentation des besoins en matière de débit**¹⁸¹.

Selon l'ARCEP, l'état des lieux des déploiements FTTH est le suivant au premier trimestre 2020 : sur 40,4 millions de locaux (ménages et entreprises) identifiés, 19,5 millions, soit **48,2 %** environ, sont effectivement couverts mais **avec de fortes disparités selon la densité des territoires**. Si le pourcentage des locaux aménageables atteint en effet environ 83 % en zones très denses, correspondant aux très grandes villes et à leurs agglomérations (5,9 millions sur 7,1 millions), le taux passe à 59,4 % (9,8 millions sur 16,5 millions) en zones moins denses d'initiative privée (Zones AMII) (correspondant aux villes moyennes et aux zones périurbaines), mais chute à 22,6 % (3,8 millions sur 16,8 millions) dans les zones moins denses d'initiative publique (Zones RIP), c'est-à-dire dans les territoires ruraux¹⁸².

Dans les Zones moins denses d'initiatives publiques, le déploiement des réseaux est payé intégralement par l'argent public : les collectivités territoriales, l'Etat et dans certains cas l'Union Européenne.

En zones très denses, le point de connexion se situe en général au pied des immeubles. En zones moins denses, le point de connexion, partagé entre opérateurs (dit « point de mutualisation » ou PM), se trouve en amont du point de branchement situé chez l'abonné. Plus éloigné, il peut concerner 1 000 prises. Une difficulté réside dans l'équipement du « dernier kilomètre », qui peut relever du monopole d'un opérateur.

Dans ces zones moins denses, moins bien couvertes par le numérique, l'entrave à l'accès aux services publics est d'autant plus grande que les territoires concernés sont par ailleurs enclavés, ce qui rend aussi souvent plus difficile l'accès aux démarches administratives « physiques ». Dans les zones moins denses, les opérateurs ont l'obligation, quand un point de mutualisation est installé, de rendre raccordables dans les cinq années qui suivent tous les points de cette zone (complétude) et de veiller à une cohérence pour éviter le double déploiement.

Dans le cadre du « New Deal Mobile » qui s'applique à la couverture téléphonique, la couverture 4G sera déployée sur 5 000 sites par les opérateurs privés. Les sites à équiper sont choisis par des équipes-projet locales en lien avec l'Etat et sont transcrits dans des arrêtés ministériels. Tout site identifié par arrêté doit être déployé et mis en service dans les deux ans. Au 4 juillet 2018, a été décidée la création de 485 sites. 700 à 800 sites seront ensuite identifiés par an jusqu'à épuisement du stock. Ces prises d'initiatives locales constituent d'après François Lions un « *changement de paradigme* ». Les collectivités considèrent néanmoins que le nombre de pylônes prévu dans le New Deal reste largement insuffisant et que la procédure reste longue.

Par ailleurs, une distinction est à opérer entre la simple « accessibilité au service » et la qualité du service rendu, qui peut être variable, même en zone déclarée couverte. Dans les zones dites « grises », faute d'une couverture Internet de qualité, des usagers, femmes et hommes, se retrouvent en difficultés pour certaines démarches administratives, parce qu'ils ne peuvent joindre les pièces demandées, le site mettant trop longtemps à les charger, ou parce que la connexion s'interrompt du fait d'un débit trop faible. Le débit nécessaire pour faire une démarche administrative en ligne est estimé entre 3 et 8 mégabits/s. **On peut donc avoir un accès ADSL mais une connexion Internet insuffisante pour pouvoir faire une démarche en ligne**, comme le relève le Défenseur des droits¹⁸³. Une distinction est aussi à faire entre données de couverture "à l'arrêt" et celles « en mouvement », plus exigeantes.

La situation des Outre-mer est diverse en matière de couverture numérique. Selon les cartes de couverture mobile publiées par l'ARCEP, la Guadeloupe, la Martinique La Réunion et Mayotte sont relativement bien couverts par la 4 G¹⁸⁴. L'étude *Les services publics dans les Outre-mer* note que « *Le gouvernement s'est engagé à investir en faveur des Outre-mer dans le cadre du Plan France très haut débit. Pourtant, à Mayotte, l'accès à un ordinateur et à Internet reste (impossible pour) une large partie de la population. En Guyane, la fracture numérique entre le littoral et l'intérieur est aggravée par la faiblesse voire l'inexistence du réseau haut débit* »¹⁸⁵.

La couverture progresse dans l'ensemble des territoires dans le cadre du plan Très Haut Débit (PFTHD) et du New Deal mobile. L'avis du CESE *L'impact des infrastructures de réseaux* relève que, suite notamment au New Deal mobile, « *le*

montant total des investissements hors achat de fréquence mobile est estimé par l'ARCEP à 9,8 Mrds € en 2018. La progression des investissements est particulièrement marquée pour les réseaux fixes dans le cadre du plan THD »¹⁸⁶.

Mais, si le cap est fixé, la vitesse des déploiements n'est pas à la hauteur des annonces. **D'importantes disparités persistent dans tous les territoires (ruraux, zones de montagne, ultra-marins, urbains). L'accélération effective du déploiement du très haut débit mobile, y compris pour les Outre-mer, est pour le CESE un enjeu majeur pour assurer une couverture universelle du territoire**¹⁸⁷. Enfin, la question de la 5G, essentiellement imaginée pour les zones denses, posera de nouvelles questions en termes d'aménagement des territoires.

1.2. La question des coûts d'accès : terminaux numériques et abonnements

Des disparités et inégalités importantes existent en France au sein des ménages et parmi les organismes économiques, sociaux ou environnementaux, en termes d'équipement numérique, notamment pour des raisons de coûts d'accès.

Malgré la diffusion du numérique dans notre pays¹⁸⁸, **une partie significative des ménages n'est pas équipée de terminaux numériques**. 5 % seulement de la population âgée de 12 ans ou plus n'ont pas de téléphone mobile en 2019 mais **23 % n'ont pas de smartphone et 24 % pas d'ordinateur**¹⁸⁹.

Le **niveau de revenus** est un facteur clivant dans la possession d'un smartphone : seuls 15 % des titulaires de hauts revenus ne possèdent pas de smartphone mais 28 % parmi les bas revenus et « *l'effet lié au revenu persiste quand on raisonne toutes choses égales par ailleurs* ». **Au coût d'achat de l'appareil s'ajoute en effet celui de l'abonnement** et ces coûts ne sont pas négligeables, *a fortiori* pour des personnes aux revenus modestes ou des ménages comptant plusieurs enfants. **L'âge** est selon l'INSEE un facteur encore plus clivant dans la possession d'un smartphone, avec un **taux d'équipement inversement proportionnel à l'âge** des individus : 56 % des personnes de plus de 70 ans ne sont pas équipés, contre 2 % des 18-24 ans.

Quant à la possession d'un **ordinateur**, investissement qui doit être renouvelé régulièrement (tous les cinq ans environ) pour suivre l'évolution des capacités de traitement nécessaires, « *des différences notables s'observent selon le niveau de revenus* ». 36 % des membres des foyers avec des bas revenus n'en sont pas équipés en 2019, contre 8 % parmi les foyers à hauts revenus.

En 2019, selon l'INSEE, **12 % des ménages résidant en France (hors Mayotte) n'ont aucun accès à Internet depuis leur domicile**, quel que soit le type d'appareil (ordinateur, tablette, téléphone portable, smartphone). En 2009, ce taux était de 33 %. **D'importantes inégalités subsistent**. Ainsi, « *53 % des 75 ans ou plus n'ont pas accès à Internet, comme () 16 % des plus modestes (vivant dans un ménage du 1er quintile de niveau de vie). A l'opposé, seuls 2 % des 15-29 ans ne sont pas équipés, comme () 4 % des personnes vivant dans un ménage du dernier quintile de niveau de vie (le plus élevé)* ». **Le type de ménage est aussi un élément clivant**, 29,5 % des personnes seules et 14 % des couples sans enfant n'ayant pas d'équipement Internet, contre 1,8 % des couples avec au moins un enfant¹⁹⁰.

En matière d'accès à la téléphonie mobile et à Internet, **les ménages des Outre-mer n'ont pas bénéficié**, comme cela a été le cas dans l'hexagone, **de l'essor des offres de forfaits « low-cost »**¹⁹¹ et **de la baisse des prix qu'il a favorisée. Les écarts de prix ont de ce fait augmenté avec l'hexagone en matière de services de téléphonie mobile** entre 2010 et 2015. En 2015, ces services étaient plus chers de 20 % à La Réunion et de 60 % aux Antilles et en Guyane¹⁹².

Des différences existent aussi en matière d'équipement numérique entre les entreprises selon leur taille. Selon l'INSEE, toutes les sociétés de dix personnes ou plus sont équipées d'au moins un ordinateur ou d'un smartphone avec un accès à Internet et, en 2018, « 94 % d'entre elles utilisent une connexion fixe à haut ou très haut débit »¹⁹³. Mais, « en 2016, 17 % des très petites entreprises (TPE) et, parmi elles, 23 % des unités légales sans salarié, n'utilisent pas d'ordinateur ni de smartphone. De même, 19 % des TPE n'ont pas d'accès à Internet ». Une partie des **organisations de l'Economie sociale et solidaire (ESS) n'a pas les moyens financiers** pour se doter des équipements et abonnements nécessaires, ni de personnels ou de bénévoles formés pour les faire fonctionner.

Des organismes œuvrent dans cette logique. Ainsi, des associations récupèrent ou rachètent à bas coût des ordinateurs du parc informatique d'organismes publics ou d'entreprises en état de marche mais jugés obsolètes et les reconditionnent dans une optique d'économie sociale. Des caisses d'allocation familiale agissent *via* leur action sociale dans le cadre de l'arrêté du 3 octobre 2001, qui veut qu'elles « s'assurent que les bénéficiaires de l'action sociale accèdent aux équipements et services auxquels ils ont droit »¹⁹⁴ et facilitent l'accès à un ordinateur *via* un prêt « CAF équipement » à taux zéro qu'elles gèrent au niveau départemental¹⁹⁵.

La loi pour une République numérique de 2016 va en ce sens : pour préserver les personnes les plus démunies du risque de coupure de leur connexion Internet pour non-paiement de leurs factures, l'article 108 de cette loi a ajouté les services d'accès à Internet dans la liste des services à maintenir en cas de non-paiement, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le versement de l'aide¹⁹⁶, comme c'était déjà le cas pour la fourniture d'énergie, d'eau et de téléphone. L'opérateur peut restreindre le débit du service d'accès à Internet mais doit « *préserver un accès fonctionnel aux services de communication au public en ligne et aux services de courrier électronique* »¹⁹⁷. Pour le CESE, la dématérialisation croissante des services publics et au public devrait, comme l'a proposé le Défenseur des droits, conduire à une réflexion sur le niveau de service minimum prévu pour les usagères et usagers concernés, afin de mettre ce niveau en cohérence avec les exigences des administrations et des services publics pour leurs procédures dématérialisées¹⁹⁸.

Le numérique est devenu tellement important que la question de la possibilité physique et financière d'y accéder est une question d'intérêt général. « Pouvoir » se connecter doit être désormais conçu comme un droit pour toutes et tous¹⁹⁹.

2. « Vouloir » : la question de la volonté d'utiliser le numérique est trop souvent ignorée

Rapport

Une partie de la population ne veut pas utiliser les outils numériques. Il peut d'abord s'agir d'un choix, d'une abstention volontaire fruit d'un raisonnement complètement éclairé. Mais le refus d'utiliser le numérique peut aussi s'expliquer par la peur, l'ignorance ou le constat du dysfonctionnement des outils (en particulier lorsque la question du "pouvoir" évoquée ci-dessus n'est pas résolue).

Plusieurs études apportent des éléments sur les raisons invoquées pour expliquer ce non-usage par les personnes : personnes ne disposant d'aucun accès Internet depuis leur domicile ou n'utilisant jamais Internet mais aussi celles ayant utilisé Internet au moins ponctuellement mais pas pour transmettre un formulaire administratif.

Selon l'INSEE, parmi les 12 % de personnes résidant en France (hors Mayotte) et ne disposant en 2019 d'aucun accès à Internet depuis leur domicile, quel que soit le type d'appareil (ordinateur, tablette, téléphone portable), un cinquième (19 % des non équipés) citait comme motif de cette absence d'équipement « le manque d'intérêt » et une sur sept (15 % des non équipés) la « volonté de protéger sa vie privée »²⁰⁰.

D'après « l'enquête sur l'illectronisme en France » réalisée par l'institut CSA pour le syndicat de la presse sociale auprès d'un échantillon de 1000 personnes en 2018, « 12 % des Français et 41 % des Français de 70 ans et plus n'utilisent jamais Internet ». Parmi ces 12 % de Françaises/Français, « 70 % indiquent que cela ne les intéresse pas, 47 % disent ne pas en avoir besoin, et 42 % trouvent cela trop compliqué ou déclarent être facilement perdu ». Parmi les 41 % des personnes de 70 ans et plus qui ne l'utilisent jamais, ces taux sont respectivement de 76 %, 58 % et 49 %²⁰¹.

Une étude de l'INSEE permet de compléter cette approche. En 2018, 83 % de la population âgée de 15 ans et plus a utilisé Internet au cours de l'année. Parmi ces personnes ayant utilisé Internet au moins une fois, plus d'un tiers (36 %) n'ont transmis aucun formulaire administratif par Internet. Interrogées sur les raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas fait, « 33 % déclarent préférer envoyer les formulaires par courrier (- 11 points depuis 2015), 30 % déclarent préférer se rendre sur place (- 11 points depuis 2015) et 17 % ont peur que leurs données ne soient pas sécurisées (- 9 points depuis 2015). La proportion évoquant un manque de connaissances informatiques est de 22 %, en hausse de 2 points depuis 2015 »²⁰².

Il est probable que le choix de ces personnes de ne pas s'équiper et/ou de ne pas transmettre de formulaire administratif par Internet comporte pour une part une dimension d'âge, comme le suggère l'étude du CSA. Des individus n'ayant pas été accoutumés jeunes au numérique peuvent ainsi continuer de préférer utiliser d'autres voies pour réaliser des démarches administratives et de recourir aux services publics ou au public de manière non dématérialisée. Mais il faut se garder de toute simplification : un grand nombre de seniors sont attirés par le numérique et sont actifs sur les réseaux alors que des personnes plus jeunes y sont réfractaires ou en ont une pratique purement ludique.

Enfin dans la mesure où « une personne sur dix en France est ainsi en situation objective d'isolement, c'est-à-dire qu'elle ne rencontre que très rarement d'autres personnes, membres de sa famille, amis ou voisins, femmes et hommes »²⁰³ il faut

reconnaître que se rendre à un guichet administratif, postal ou bancaire ou à une caisse de magasin peut être vécu comme l'occasion de sortir de cet isolement. Le confinement lié à la crise de la Covid-19 a contribué à renforcer ce besoin de contact humain, nourri aussi par le sentiment que les personnes travaillant derrière une caisse ou un guichet prennent en cette période un risque au service d'autrui et méritent d'autant plus considération.

Le fait que certains ou certaines ne souhaitent pas, de manière éclairée, utiliser les outils numériques et que d'autres sont réticents à le faire doit être pris en compte. Il est donc nécessaire à la fois de respecter le choix de ceux qui ne veulent pas avoir recours au numérique et de mettre en œuvre les actions d'accompagnement permettant de faciliter son utilisation par ceux qui ont simplement besoin d'être rassurés ou formés.

3. « Savoir » : pour une part de celles et ceux qui peuvent et veulent utiliser le numérique, la compréhension et la maîtrise des outils restent un obstacle à lever

L'enquête « Accès aux droits » faite par le Défenseur des droits en 2017, consacrée à la relation avec les services publics, montre que, si les quatre-cinquièmes des usagères et usagers réalisent sans difficultés les démarches administratives courantes qu'elles ou ils ont à accomplir, **21 % de la population peinent à le faire**. Les difficultés dans leurs relations avec les services publics le plus souvent citées par ces derniers sont « *la demande répétée de pièces justificatives* » et « *la difficulté à contacter quelqu'un* » (38 % dans l'un et l'autre cas). La dématérialisation des démarches administratives est aussi une source de difficultés : « *27 % des personnes interrogées déclarent ne pas avoir accès à Internet ou éprouver des difficultés à trouver une information administrative sur Internet* ». En raison de ces divers obstacles, **12 % des usagères et usagers abandonnent leurs démarches**²⁰⁴.

La dématérialisation numérique des services publics peut en effet constituer une difficulté accrue pour accéder à ces services, dès lors qu'elle ne constitue pas seulement une possibilité supplémentaire mais s'accompagne d'un recul de la présence physique des services publics sur le terrain ou de leurs horaires d'ouverture. **La présence physique des services publics dans les territoires est indispensable.**

Par ailleurs, comme le note la Cour des Comptes dans son rapport de février 2020, dans la mise au point des projets, la partie numérique n'est pas toujours la plus importante. Sans simplification des procédures, leur numérisation risque d'être peu efficace et même de les rendre encore plus complexes. Le thème de la dématérialisation de la délivrance des titres montre bien comment la numérisation intégrale de procédures aussi complexes aurait justifié un travail approfondi de simplification préalable.

Selon le Baromètre numérique 2019 du CREDOC déjà cité, parmi la population âgée de 12 ans ou plus, **37 % déclarent que le numérique engendre une complexification des relations avec l'administration**, contre 19 % qui indiquent qu'il en résulte une simplification. Si un tiers des Françaises et Français (32 %) déclarent ne pas avoir de difficulté devant l'utilisation de l'e-administration, une forte

Rapport

majorité cite parmi les freins rencontrés la **complexité des démarches (25 %)** ainsi qu'un **manque d'aisance général avec informatique et Internet (25 %)**. Puis viennent le manque d'interlocutrice ou d'interlocuteur disponible pour les aider dans la réalisation, des démarches en ligne et la mauvaise conception des sites des institutions publiques (18 % chaque)²⁰⁵.

Les publics vulnérables face au numérique sont hétérogènes, avec des difficultés d'usage multiples, même si celles-ci sont surreprésentées parmi les personnes retraitées, celles sans diplôme et disposant d'un faible revenu.

En 2019, **15 % de la population n'a pas utilisé Internet durant l'année**. Selon l'INSEE, non-équipement et non usage vont pratiquement de pair : « *seules 6% des personnes équipées à domicile n'utilisent pas Internet et, inversement, seuls 2 % des usagers ne sont pas équipés. A l'opposé, 71 % de la population est utilisatrice quotidienne ou presque d'Internet, soit 24 points de plus qu'en 2009. () Le non-usage d'Internet reste socialement très clivé en 2019 : par exemple, 64 % des 75 ans ou plus et 41 % des personnes sans diplôme ne se sont pas connectées au cours de l'année* » (contre 15 % en moyenne dans la population). L'absence de connexion est particulièrement élevée parmi les personnes retraitées,

Utiliser Internet ne garantit pas de disposer des compétences numériques de base. Ainsi, **38 % des usagères/usagers d'Internet déclarent manquer d'au moins une compétence numérique** dans les quatre domaines définis par Eurostat que sont la recherche d'information, la communication en ligne, l'utilisation de logiciels et la résolution de problèmes²⁰⁶. « *Le défaut de compétence le plus répandu concerne l'usage de logiciel (35 %), devant la recherche d'information (11 %)* ».

L'absence de ces quatre compétences numériques concerne 2 % des usagères et usagers d'Internet. "Si l'on ajoute les non-usagers d'Internet, 17 % de la population se trouve en situation d'illectronisme"²⁰⁷. Les profils de ces « illectronistes » recoupent largement ceux du non-accès d'Internet à domicile ou du non-usage. Les plus concernées sont les personnes de plus de 75 ans (67 % d'illectronistes), les individus peu diplômés (44 % parmi ceux n'ayant aucun diplôme ou un CEP), les personnes inactives hors retraités (26 %) et celles au niveau de vie modeste (20 % parmi les ménages du premier quintile). Sont aussi surreprésentées les personnes vivant seules (32 %) ou en couple sans enfant (22 %) ou vivant dans les DOM (hors Mayotte) (26 %)²⁰⁸. Les moindres difficultés déclarées par celles relevant de ménages avec au moins un enfant témoignent sans doute de l'apport des jeunes pour former leurs parents dans l'acquisition de compétences numériques.

Une partie très importante de la population n'est donc pas assez à l'aise avec le numérique pour bénéficier des avancées de la numérisation des services publics mais risque d'être mise en difficulté par son extension. Par exemple, parmi les usagers d'Internet, « *49 % n'ont pas été en mesure de rechercher des informations administratives* »²⁰⁹. L'enquête du CSA sur « L'illectronisme en France » confirme ce risque : parmi les personnes interrogées pour l'enquête, 32 % ont déclaré avoir au moins une fois, au cours des douze derniers mois, « *renoncé à faire quelque chose parce qu'il fallait utiliser Internet et qu'ils ne pouvaient ou ne voulaient pas* »²¹⁰.

Cette question est d'autant plus prégnante s'agissant des **dispositifs de protection sociale**, qui recourent de plus en plus aux démarches en ligne et à la

numérisation, alors qu'ils ont été mis en place pour des **catégories de population souvent « fragilisées » et/ou éloignées du numérique** (personnes âgées ou souffrant de maladies chroniques, publics en recherche d'emploi ou allocataires de minima sociaux). Ce risque de fragilité accrue pour accéder aux services publics à raison de leur dématérialisation connaît aussi une acuité particulière pour des personnes en situation de handicap. Des déficiences motrices, visuelles, auditives, intellectuelles ou cognitives peuvent en effet compliquer l'usage d'outils Web, d'applications téléphoniques ou de logiciels. En France, le nombre des personnes ne pouvant, du fait d'un handicap, utiliser les services et outils numériques sans politique d'accessibilité numérique atteint près de 10 millions²¹¹. D'autres profils déjà fragilisés sont très exposés : des personnes peuvent être en difficultés face au numérique car elles sont étrangères, maîtrisent mal le français ou sont en situation d'illettrisme. D'autres encore sont atteintes de maladies psychiques ou sans domicile fixe, etc.

Un risque lié à la dématérialisation de la gestion de la protection sociale est de ne pas prendre assez en compte la **multiplicité des besoins et la complexité des parcours** fréquemment « hors des cases » des personnes ciblées. Devoir chercher l'information en ligne, la traiter pour pouvoir faire valoir ses droits, faire usage de mots de passes et d'identifiants, peuvent, en l'absence d'accompagnement, devenir des difficultés difficilement surmontables pour des publics fragiles, contribuant à nourrir le non-recours à certaines prestations sociales²¹².

Le rapport de la Cour des comptes de février 2020 fait un bilan d'étape de Pôle Emploi sur le numérique. Ainsi, elle constate que l'objectif affiché est que les gains de productivité obtenus permettent de recentrer les services au public concerné sur des activités à plus haute valeur ajoutée et des conseils davantage personnalisés.

La question de la fracture numérique concerne aujourd'hui la plupart des services publics. Elle revêt une sensibilité particulière pour Pôle emploi, car le risque existe que les demandeurs d'emploi les plus fragiles ne fassent pas valoir leurs droits. Certaines catégories de la population (seniors, personnes peu qualifiées, habitants des territoires ruraux et des quartiers prioritaires de la politique de la ville) sont plus exposées que d'autres. L'opérateur, pour prendre en charge ces publics peu familiers du numérique, a notamment recours à 3 200 volontaires du service civique placés dans les espaces d'accueil des agences afin d'informer et d'aider les demandeurs d'emploi dans l'utilisation des équipements numériques qui sont mis à disposition.

En outre, au-delà de cette question, l'approche que développe aujourd'hui l'opérateur comporte le risque de confondre autonomie dans l'usage du numérique et autonomie dans la recherche d'emploi. Or, beaucoup de personnes autonomes du point de vue numérique ne sont pas capables de définir elles-mêmes ce dont elles ont besoin pour leur parcours.

Le Défenseur des droits rappelle la nécessité que « les personnes soient accompagnées dans leur usage du numérique pour éviter que la transformation numérique des services publics n'aggrave encore leurs difficultés »²¹³.

L'enjeu de la formation aux usages numériques, initiale et continue, comme de l'accompagnement et de la sensibilisation tout au long de la vie, est une exigence pour briser la barrière du savoir. Le défi de l'inclusion ne peut être

relevé dans une logique de transition douce et respectueuse des usagers comme des organisations.

Il est indispensable de prendre davantage en compte ces réalités et ces difficultés dans l'évolution des services publics et au public. Le numérique est un moyen et la dématérialisation ne peut et ne doit pas être systématique. Elle doit, quand elle est mise en œuvre, prendre en compte la diversité de celles et ceux qui ne peuvent pas suivre ou peinent à le faire. L'accessibilité physique des services publics reste un enjeu important dans une logique d'aménagement des territoires et d'accès aux droits, la présence humaine et le renforcement de l'accompagnement des personnes sont essentiels.

III - LES TRANSITIONS AU CŒUR DE LA RÉUSSITE DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES SERVICES PUBLICS

Les services publics jouent un rôle essentiel, qui doit être réaffirmé, dans l'aménagement durable des territoires et la satisfaction des besoins de proximité des populations, des entreprises et des associations.

Si ce rôle continue d'être assumé par des femmes et des hommes présents au plus près des usagers dans bien des domaines, il s'exerce aussi, et de plus en plus, avec le concours d'outils numériques. Le numérique a ainsi pris une place et un rôle stratégiques dans l'aménagement durable des territoires.

Pour autant, il ne suffit pas de couvrir le territoire de multiples "autoroutes de l'information" pour que le « moyen » numérique renforce ou améliore la qualité des services publics offerts. En effet, comme nous venons de le voir, les usagers comme les agents et les organisations ne sont pas égaux face au numérique, qui peut créer de profondes inégalités.

Dès lors, le défi à relever est celui de la meilleure gestion possible des transitions c'est-à-dire du temps et des modalités de passage d'un état à un autre tant pour les usagers que pour les agents et les organisations. Cela nécessite une appropriation collective par l'ensemble de la population. Un Plan d'envergure en matière d'équipement numérique, de formation de la population et des personnels des services publics et au public concernés serait nécessaire.

Cette question des transitions est d'abord celle de l'inclusion, qui concerne à la fois les usagers et les organisations, elle ouvre aussi le champ de la réflexion autour de la création d'un véritable « service public du Numérique ».

Par ailleurs, au-delà de ce rapport, apparaît la nécessité de réaliser un bilan global de ce qui a déjà été dématérialisé dans le domaine des services publics et au public. Ce bilan devra aider à répondre à la question, fondamentale, de la définition de **la part des services publics et au public qui peut être dématérialisée par rapport à celle qui ne peut et ne doit pas l'être.**

A - Pour les usagères/usagers : le défi de l'inclusion, une transition qui doit être choisie et non subie.

Le nombre de Français, femmes et hommes, peu à l'aise avec le numérique se chiffre en millions. Et le défenseur des Droits a largement souligné les effets négatifs et les risques d'une numérisation qui ne tient pas compte de la capacité des citoyens à s'approprier les outils.

Si la question de l'utilité du numérique n'est pas remise en cause en tant que moyen, le défi du temps et des moyens d'une transition choisie, notamment, est à relever. On parle aujourd'hui d'inclusion pour dire en réalité "formation", adaptation, accompagnement.

L'enjeu est alors triple : d'abord identifier correctement la quantité et la qualité de l'éloignement du numérique (combien de personnes sont mal à l'aise avec le numérique et de quelle manière le sont-elles ?) pour ensuite y apporter des réponses adaptées tout en prévoyant, enfin, des alternatives pour ceux/celles qui ne pourront ou ne voudront pas s'engager dans la transition.

1. Identifier le degré d'éloignement du numérique pour proposer des solutions adaptées et efficaces

Pour apporter le bon remède, la qualité du diagnostic est indispensable. Pour accompagner les millions de Français qui sont peu à l'aise avec le numérique, il convient de mesurer leur degré d'éloignement face à cette révolution technologique et de définir l'objectif à atteindre. L'éloignement peut être physique (absence de réseau), financier (matériel et abonnement) culturel et/ou de savoir, de maîtrise élémentaire.

Ainsi, la relation au numérique des personnes victimes d'illettrisme (environ 7 % de la population) ou, à un moindre degré, ayant des problèmes de compréhension de documents écrits (10 à 15 % de la population adulte²¹⁴) doit être prise en compte. La question des personnes en situation de handicap, estimées, dans une acception large, à plus de 9 millions dans une enquête de l'INSEE (2011) doit aussi être abordée. Cédric O, secrétaire d'Etat au numérique, rappelait en audition l'importance des efforts à accomplir pour favoriser l'accessibilité numérique à ces personnes, la France se situant seulement dans la moyenne basse de l'Union européenne au regard de ce critère.

Des **dispositifs pour identifier et caractériser le degré d'éloignement du numérique** des usagères et usagers ont été mis en place mais ils ne sont ni généralisés, ni complètement partagés par les acteurs des services publics et au public.

L'un des cinq volets du Plan d'action pour un numérique inclusif, lancé par le secrétaire d'Etat au numérique en septembre 2018, vise précisément à **détecter les publics éloignés du numérique**. Il prévoit notamment de renforcer la formation au numérique des travailleurs sociaux, femmes et hommes, à travers trois principales mesures : d'une part, la **signature d'une convention entre le Secrétariat d'Etat au numérique et L'Agence du Service Civique**, afin de favoriser le développement et

la structuration d'une offre de formation pour ces volontaires sur des thématiques de médiation et d'inclusion numériques, beaucoup d'entre eux ayant vocation à intervenir auprès des usagères/usagers des services publics, entre autres dans le champ social; d'autre part, la **signature d'une "charte d'engagement" des opérateurs de service public**, qui comprend notamment l'engagement d'outiller et de sensibiliser leurs agentes et agents en contact avec les publics aux enjeux de l'inclusion et aux compétences numériques de base, de fournir des outils (tutoriel) sur le fonctionnement des plateformes en ligne, et de participer au financement d'actions structurantes relatives à l'inclusion numérique ; enfin, un **outillage des aidants** par mise à disposition d'outils facilitant le diagnostic des compétences numériques.

Ces mesures vont dans le bon sens mais restent insuffisantes. La question centrale de l'outillage des aidants, mesure réellement de nature à démultiplier les actions d'identification des publics, reste notamment trop confidentielle. Le site LesBonsClics, qui constitue l'un des éléments, fournit ainsi aux aidants numériques des outils, développés par WeTechCare et Emmaüs Connect, pour définir le degré de difficultés numériques d'une personne. Le site comprend aussi une carte des lieux ressources où il est possible de se former. Il précise que plus de « 3000 structures ont rejoint les Bons Clics et que 150 000 personnes ont été accompagnées »²¹⁵. Si l'on rapporte ce chiffre aux estimations les plus basses du nombre de personnes (plus de 10 millions) mal à l'aise avec le numérique, on mesure le chemin qu'il reste à parcourir.

PIX est un service public en ligne ouvert à toutes et tous et gratuit, pour évaluer, développer et certifier des compétences numériques en ligne. Cette startup d'Etat créée en 2016²¹⁶ propose sur son site web des tests à passer pour découvrir son niveau dans cinq domaines couvrant diverses compétences numériques et de les développer, avec des recommandations de formations courtes (tutoriels). Ce parcours peut être validé par un certificat reconnu par l'Etat et le monde professionnel. PIX comprend aussi une boîte à outils destinée aux aidantes et aidants numériques, qui fournit des outils de diagnostic des difficultés des personnes accompagnées, des outils d'accompagnement (ce que l'aidant doit faire et ne pas faire) et des outils d'orientation vers un accompagnement plus approfondi (accès à la cartographie nationale des acteurs de la médiation numérique)²¹⁷. L'outil est intéressant mais il s'adresse à des utilisateurs qui sont déjà avertis.

Ces divers dispositifs sont destinés aux travailleurs sociaux et accompagnateurs, aux jeunes en service civique, aux médiateurs et aux aidants professionnels ou bénévoles, femmes et hommes, et aux certaines d'associations qui s'impliquent dans l'accompagnement des personnes en difficultés numériques. Ainsi, par exemple, l'association gérant la MDSAP Ségala Limargue a accompagné les habitantes/habitants, grâce à un service de proximité, dans la réalisation de démarches administratives dématérialisées (en ligne), afin de renforcer l'accès aux droits et de lutter contre la fracture numérique²¹⁸.

D'autres services publics et opérateurs sociaux comme Pôle Emploi ou la CNAM ont adopté la méthode élaborée par Emmaüs Connect et We Tech Care et utilisent des grilles de repérages à l'accueil et en rendez-vous. Malgré l'intérêt que présentent ces outils pour accompagner les personnes en difficultés, certains services publics ne l'utilisent pas encore. Ainsi, selon l'IGAS, la CNAV et la MSA n'utilisent pas cette

grille de repérage et ces grilles et, même à la CNAF ou à la CNAM, ces grilles ne seraient pas utilisées de manière systématique. Par ailleurs, « *de façon générale, hormis Pôle Emploi, pour lequel cela s'inscrit dans le parcours client, les caisses de Sécurité sociale 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)* »²¹⁹.

De très nombreux opérateurs publics et l'État lui-même, dans les préfectures et sous-préfectures notamment, ont largement recours aux jeunes en mission de service civique pour accompagner les usagers au numérique. Si leur mission semble être d'aider à effectuer des démarches en ligne plutôt qu'à identifier le degré d'éloignement du numérique, ils n'en constituent pas moins une importante source potentielle d'identification des publics.

De la même manière les accueils publics portés par les communes et EPCI sont potentiellement des sources quasi inépuisables pour identifier les personnes éloignées du numérique. **Pour autant l'absence d'un référentiel commun, d'une grille d'analyse ou d'un simple questionnaire normé et uniforme pour tout le territoire fait défaut.**

La très grande diversité des démarches et des outils de mesure pour appréhender l'illectronisme ou les difficultés numériques des personnes nuit à une compréhension égale des situations et rend donc plus complexe les réponses à apporter.

La définition et l'adoption d'un référentiel commun, utilisé dans l'ensemble des services publics faciliterait la mise à niveau de celles et ceux qui souhaitent être formés.

2. Démultiplier les voies et moyens de se former au numérique pour les usagères et usagers

Cédric O, secrétaire d'Etat au numérique, soulignait en audition l'importance de l'effort à mener par l'Etat, par les collectivités territoriales, par les services publics et par l'ensemble des actrices et acteurs en faveur des 13 millions de personnes éloignées du numérique, afin de permettre au plus grand nombre possible d'y accéder, estimant que « *au moins la moitié pouvait être formée* »²²⁰.

Le Plan d'action pour un numérique inclusif, annoncé en septembre 2018, vise à relever ce défi et à fournir un cadre de référence pour les actions publiques en ce domaine. Il comprend, outre l'aspect évoqué supra concernant la détection des publics en difficultés avec le numérique, quatre principaux volets : « *accompagner (les personnes en difficultés) dans leurs démarches en encadrant les aidants du numérique, les orienter pour les rendre autonomes, consolider les acteurs et enfin utiliser et soutenir les dispositifs d'inclusion numérique* ».

La principale mesure gouvernementale pour le numérique inclusif est constituée par la solvabilisation du besoin de formation numérique à travers un Pass numérique fondé sur le principe du chèque restaurant. Le Pass numérique a vocation à être remis aux personnes en difficulté numérique afin qu'elles se rendent dans des lieux de médiation numérique où elles pourront suivre des ateliers de formation. Le financement (10 Millions€ en 2019) de l'Etat a vocation à

Rapport

être complété par un abondement de collectivités territoriales volontaires. Cette action s'accompagne d'un dispositif de repérage (cartographie) et de qualification de l'offre de formation.

Un premier appel à projets a été lancé en mars 2019 pour les collectivités locales ou leurs groupements voulant acquérir des Pass (chèques APTIC) avec un cofinancement de l'Etat. La part de financement de l'Etat varie de 20 à 65 % du budget global dans la limite d'1,2 millions par projet (6 millions au total, le cofinancement des collectivités étant de 4 millions). 48 collectivités (Conseils régionaux, conseils départementaux, métropoles, intercommunalités) ont été retenues. *« Chaque chèque 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 »*²²¹. La moitié au moins des Pass numériques achetés devrait aller aux publics identifiés par la Stratégie nationale pour un numérique inclusif.

Selon l'IGAS, le lancement de ce dispositif a connu des difficultés liées entre autres à un manque d'opérateurs de formation labellisés sur certains territoires et à la fragilité de l'équilibre économique de ces structures : *« pour les structures déjà financées par les collectivités, le pass Aptic peut constituer un complément de financement pour développer l'offre mais il peut aussi se substituer, au moins partiellement, au financement par subvention. Pour les structures privées, le tarif d'un chèque (50 €) ne permet pas de couvrir une formation longue (supérieure à 5h), ce qui peut paraître insuffisant pour certains publics éloignés »*²²². Le rapport déjà cité du Défenseur des droits estimait, à partir des parcours de formation proposés par Emmaüs Connect, que *« les personnes les plus éloignées du numérique ont besoin d'environ 28h de formation pour remplir seules un questionnaire en ligne »*²²³. De nombreuses collectivités ont refusé de s'engager dans le dispositif aussi longtemps que l'offre de formation adaptée n'était pas définie. Pour certaines, le risque d'un « effet d'aubaine » consistant en la multiplication de formateurs insuffisamment qualifiés ou en la captation par des organismes de formation n'est pas nul.

L'offre de formation et d'accompagnement à l'usage du numérique est très diverse, et risque, selon l'IGAS, d'être sous-dimensionnée. Des ateliers de formation au numérique peuvent en effet être portés par des espaces publics numériques, des tiers lieux ou des médiathèques, qui ne sont pas toujours identifiés et connus des services sociaux, y compris des acteurs locaux ou des organismes sociaux, ni référencés.

Parmi les partenaires en charge de l'accompagnement social (centres communaux d'action sociale ou des PIMMS), certains, considérant que l'offre disponible n'était pas suffisante ou pas assez adaptée aux profils de leurs publics, ont parfois créé eux-mêmes une offre d'ateliers numériques. Il en résulte une offre très hétérogène mais qui reste, selon l'IGAS, insuffisante pour répondre aux besoins.

Le déploiement de la labellisation qui est partie prenante du Pass numérique devrait contribuer à répondre à cette problématique. C'est aussi dans ce cadre que s'inscrit la stratégie numérique du CNFPT d'assurer la formation de 100 000 formateurs numériques, femmes ou hommes.

Certains organismes sociaux considèrent qu'assurer la montée en compétences numériques de leurs publics relève de leurs missions. Pôle emploi déploie ainsi une offre d'ateliers collectifs, qu'il s'efforce de renforcer à travers le parcours « Développer la pratique du numérique avec Pôle emploi », dont la généralisation est prévue en 2020. Ces ateliers restent toutefois centrés sur l'objectif de retour à l'emploi. La MSA fait dispenser par ses personnels, formés par Emmaüs Connect, un parcours de formations numériques généralistes. La CNAV contribue pour sa part à la formation des seniors au numérique au titre de l'action sociale, *via* des actions de formation destinées aux publics retraités et externalisées auprès d'opérateurs de médiation numérique²²⁴.

Autre composante du Plan d'action pour une République numérique, la **consolidation de l'offre de formation** repose principalement sur la création de « **hubs numériques** » et la mise en place de **têtes de réseaux** en charge d'appuyer et d'aider à structurer l'offre de formations. 5 millions € y sont consacrés. S'y ajoute la mise à disposition de plateformes permettant de tester les compétences numériques des personnes (ABC PIX) et d'évaluer leur progression (XX PIX).

La mission régionale pour la médiation numérique en Bourgogne-Franche-Comté (MedNumBFC), qui fait partie des 11 projets labellisés « Hubs territoriaux pour un Numérique Inclusif » par le Secrétariat d'Etat au numérique et la Banque des Territoires, s'inscrit dans ce cadre. Prférant s'intituler « **Plateforme régionale d'inclusion numérique** », elle a pour vocation de préfigurer une structure régionale avec un triple objectif : donner de la cohérence régionale aux politiques publiques d'inclusion numérique ; proposer aux acteurs du territoire de partager des référentiels communs pour assurer une équité de services aux citoyennes/citoyens ; mettre au point une ingénierie financière et une ingénierie en contenus pédagogiques au service des porteuses et porteurs de projets du territoire régional²²⁵.

L'outillage et le soutien des dispositifs se fonde enfin sur plusieurs mesures parmi lesquelles la plateforme de ressources <https://inclusion.societenumérique.gouv.fr/> destinée aux collectivités territoriales et, pour les aidants numériques, la plateforme <https://kit-inclusion.societenumérique.gouv.fr>

Le CESE salue comme une avancée positive la création du Pass numérique, qui sera une étape importante parmi d'autres vers une politique publique d'inclusion numérique. Il appelle à la vigilance quant à l'accessibilité d'une offre de formations numériques sur l'ensemble du territoire mais aussi quant à la mise en œuvre des critères de labellisation exigés, de manière, à la fois, à en assurer l'accessibilité et à garantir la qualité des formations délivrées. Enfin, il s'interroge sur les financements, ceux-ci semblant faibles au regard du nombre de personnes éloignées du numérique, estimé à 13 millions par le rapport de la Stratégie nationale pour un numérique inclusif²²⁶.

La réponse aux besoins des diverses formes d'entreprises participe par ailleurs des missions des services publics. Or, nombre d'entreprises et notamment les plus petites d'entre elles peinent à s'adapter aux mutations numériques et à la dématérialisation croissante des services publics. Il importe donc de les aider à progresser dans cette voie, afin de les préparer à un monde où la place du numérique ira s'accroissant.

Les disparités devant l'accès aux services publics restent importantes dans les collectivités ultra-marines, avec des situations inquiétantes en Guyane, Mayotte et Saint Martin, le CESE rappelle les pistes de propositions mises en avant dans l'étude *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*. Celles-ci visent notamment à créer, sur les territoires des collectivités ultra-marines, davantage de MSAP/Espaces France service, pour y apporter un moyen essentiel de proximité et permettre l'accès des plus fragiles à leurs droits et aux services publics. Elles tendent aussi à y renforcer la mise à disposition d'interprètes, les points d'accès aux droits et les déplacements d'administrations sur le terrain, au plus près des besoins des populations.

3. Ne pas imposer le « tout numérique » : le « droit au refus numérique » suppose de conserver en parallèle d'autres modalités d'accès aux services publics

Le CESE souligne la nécessité d'admettre qu'une partie de la population ne parviendra pas à bien maîtriser le numérique et les outils digitaux, ni à y recourir pour accomplir des démarches administratives. La modernisation de l'Etat en général et des services publics et au public en particulier n'est souhaitable que si elle apporte un meilleur service. En tous cas, elle ne doit pas générer la marginalisation, voire l'exclusion d'une partie des usagères et usagers, et notamment des plus fragiles. Par nature, en effet, **les services publics doivent atteindre la totalité des publics et personnes potentiellement éligibles.** Cédric O observait que la part prise par le numérique dans les services publics s'est accrue mais notait la nécessité de **conserver d'autres voies d'accès pour le permettre. Le CESE souligne la nécessité que ces voies d'accès soient de qualité.**

Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du Numérique (DINUM) rappelait en audition que, outre **celles ou ceux qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas recourir au numérique**, nombre de personnes et notamment de jeunes sont familiers avec le numérique mais pas à l'aise face aux procédures, aux formalités et à la terminologie administratives²²⁷. Une partie d'entre elles et eux ont de ce fait aussi besoin d'une aide pour réaliser une démarche administrative. Beaucoup (personnes âgées, qui vivent souvent seules, familles monoparentales en grande majorité des femmes), ressentent par ailleurs le besoin d'une présence humaine pour échanger, communiquer, être rassuré.

La technicité, de manière paradoxale, y participe car, **plus la technicité augmente, plus le besoin d'échange physique est ressenti.** On ne peut alors laisser les citoyennes/citoyens dans un « dialogue singulier » avec des machines sans possibilité d'intermédiation humaine et cet apport en termes de contact humain participe de la mission des services publics. Cet enjeu est renforcé par la **nécessité de prendre en compte la diversité des publics et la complexité des situations individuelles.**

Dès lors, contrairement à ce qui est souvent constaté, une bonne transition numérique doit non seulement comprendre un accompagnement spécifique mais aussi une présence physique renouvelée. Il s'agit, en effet, de permettre à ceux qui ne veulent pas du numérique de continuer à bénéficier des services.

Devant le développement du canal numérique et ces nouvelles modalités d'accueil, une partie des usagères et usagers tend à se reporter sur **les guichets de premier accueil**, qui proposent un accompagnement moins spécialisé mais sans rendez-vous ni obligation de passer par le numérique. Il en résulte une demande supplémentaire importante adressée aux organismes d'accompagnement et/ou de médiation sociale.

Une étude d'Emmaüs Connect de 2016 relève que 75 % des professionnels de l'action sociale affirment faire des démarches numériques à la place des usagères/usagers. Ils relient cette nouvelle demande à la dématérialisation des démarches administratives et à la réduction ou à la fermeture des accueils physiques de services publics, sans mettre en œuvre préalablement une *"politique de formation des usagers à l'échelle, ni consulter et informer les intervenants sociaux"*²²⁸.

Dans les Points Information Médiation Multi Services (PIMMS), le nombre de demandes s'est accru de 47 % en trois ans à plus de 650 000 demandes pour un réseau d'environ 70 points d'accueil. "Les thématiques "social", "formation" et "santé" représentent une part importante des motifs avec 48 %. Cette part est en augmentation forte, de 25 points en trois ans, alors que *"les PIMMS ne bénéficient pas sauf exception de financements dédiés des organismes du champ social"*.

Beaucoup de communes, notamment rurales, sont aussi confrontées à cette demande. Selon une étude de l'Union nationale des Centres communaux d'action sociale (UNCCAS), 89 % des CCAS/CIAS se déclarent impactés par la fermeture des guichets et/ou la dématérialisation des services publics et deux tiers des répondants indiquent un accroissement des sollicitations venant des personnes sans équipement informatique, en difficultés avec le numérique ou des personnes âgées.

Cet afflux non planifié de personnes, qui ne sont pas leur public habituel et qui sollicitent un accompagnement pour des démarches administratives le cas échéant dématérialisées, pose des problèmes d'organisation à de nombreuses structures de proximité et risque de s'exercer au détriment de leur mission première d'accompagnement social de publics précaires. Elle contribue à faire de la formation numérique des travailleurs sociaux un enjeu qui sera traité infra. Ce peut être aussi le cas de bénévoles d'associations, qui peuvent rencontrer des difficultés à utiliser les outils informatiques dans des usages auxquels elles ou ils ne sont pas accoutumés.

Les MSAP et les Espaces France Service évoqués *supra* devraient jouer un rôle plus important en ce domaine à l'avenir. Leur efficacité dépendra beaucoup du soutien que leur apporteront les opérateurs de service public. L'enjeu est en effet que MSAP et EFS puissent jouer leur rôle d'information de première ligne en orientant les personnes qui s'adresseront à elles vers les personnels des opérateurs publics à même de traiter sur le fond leur dossier.

L'initiative des « Connectés », portée par l'association Unis Cité, s'inscrit dans ce cadre. Depuis 2018, dans une vingtaine de villes de France, 200 volontaires du service civique (jeunes de 16 à 25 ans) interviennent dans 86 structures (médiathèques, associations, maisons de quartier, antennes départementales d'action sociale, CCAS, mairies) en tant qu'aidants numériques. Ils apportent leurs concours deux à quatre jours par semaine pour accompagner les personnes exclues du numérique dans leurs démarches notamment administratives, faire découvrir des

équipements numériques, les former pour permettre l'acquisition d'un bagage numérique de base ou orienter les publics. Les interventions sont faites lors de rendez-vous individuels, d'ateliers collectifs ou de permanences²²⁹.

En matière d'accompagnement, l'outil « **Aidants Connect** » développé par la DINUM vise à sécuriser l'intervention d'un tiers aidant. Il permet notamment un suivi des actions faites sur le compte numérique de la personne aidée, à destination des usagères et usagers ainsi que des autorités administratives compétentes, mais aussi une protection de la ou du professionnel déclarant sur le plan juridique, ainsi que de la personne accompagnée en cas d'erreur. La DINUM a aussi mis en place un outil afin d'aider ces accompagnants à communiquer avec les opérateurs publics, de manière à faciliter ces liens nécessaires pour un accompagnement efficace²³⁰.

Il importe de maintenir l'offre des services publics sur les modes d'accès traditionnels (accueil physique et téléphonique, notamment) pour garantir leur accessibilité à l'ensemble de la population, avec une qualité de service équivalente à celles existant sur les canaux numériques.

B - Le défi de la transformation des organisations : formation et implication des personnels et des organisations

Le gouvernement a clairement affiché sa volonté de passer à un stade supérieur dans la transformation numérique de l'Etat, des collectivités locales et des opérateurs publics. Dans sa stratégie et sa feuille de route pour 2019-2021, le gouvernement définit ses objectifs et les décline en actions à mettre en place qu'il étend jusqu'au niveau opérationnel et de pilotage à travers un suivi chiffré de plusieurs indicateurs. La transformation numérique sera de plus en plus profonde, inclura plus de métiers, en fera disparaître certains et en transformera d'autres qui ne garderont que les tâches ne pouvant pas être réalisées par un dispositif numérique. Cette évolution va transformer nos services publics et nos services au public, et au-delà l'ensemble des organisations et de notre société.

1. Au-delà de la numérisation, l'humain

Trop souvent, les préoccupations techniques ont été placées au premier rang des priorités, comme si elles prévalaient sur l'humain ou sur l'usage recherché. Ainsi, des dispositifs numériques sont parfois déployés dès lors qu'ils répondent aux contraintes intrinsèques aux développements informatiques, même quand celles-ci ne sont pas en résonance avec les besoins des usages sur le terrain et les logiques humaines qui les structurent.

Or, on ne peut pas dissocier une démarche de numérisation de ses implications sur le travail, son contenu, sa finalité et la perception de celle-ci. Il y a différentes manières de réaliser cet objectif et différents types de démarches (individuelles ou collectives) à entreprendre pour le faire. Le cadre organisationnel dans lequel il se fait, les relations qu'il implique, les reconnaissances qu'il permet en termes de rémunérations, de positions hiérarchiques, les compétences et formations

qu'il exige et leur place dans le cœur du poste occupé doivent être considérés. La numérisation réinterroge aussi la séparation entre l'espace professionnel et l'espace personnel, qui devient de moins en moins claire comme la crise de la Covid-19 et l'accroissement du télétravail semblent le démontrer. Dans la situation d'urgence du confinement, le télétravail a reporté sur l'individu un certain nombre de charges incombant normalement à l'employeur : espace approprié, consommations énergétiques ... pas obligatoirement totalement indemnisées.

De même, la numérisation et les possibilités qu'elle offre peuvent être vues comme une opportunité afin de simplifier, standardiser et réduire les contenus de certains métiers. Afin d'apporter des réponses généralistes, minimalistes ou même dégradées à des demandes qui ne peuvent être traitées dans leur globalité qu'en faisant appel aux structures qui disposent de la légitimité professionnelle ou même administrative et légale pour le faire. C'est le cas, par exemple, des métiers développés dans les MSAP-EFS, où les agents peuvent aussi bien répondre à des questions sur l'assurance chômage et la recherche d'emploi que sur les droits aux allocations familiales ou à la couverture santé. Grâce aux outils de communications que permet le numérique, un demandeur d'emploi peut, à partir d'un Espace France Service, se mettre en contact, à travers la visioconférence, avec son conseiller Pôle emploi pour un entretien ou autre. De même, des agents des CAF peuvent se déplacer dans les MSAP-EFS pour montrer aux allocataires qui le souhaitent comment effectuer leurs démarches sur le site Internet de la CAF. L'agenda de ces déplacements est envoyé sur les boîtes mails des allocataires.

En l'absence d'un service public de proximité dans un territoire, une telle possibilité est incontestablement utile à l'utilisateur à condition que la réponse apportée dans ces structures de mutualisation soit à la hauteur des besoins des usagers. Il est nécessaire de faire un bilan tant du point de vue des usagers que des agents et agents qui exercent un nouveau métier et de la couverture territoriale.

Le numérique est un moyen et non une fin : la mobilisation de ressources et solutions numériques doit avoir pour seul objectif l'amélioration du service rendu aux usagères et usagers. Le numérique doit être, non un outil d'ajustement des effectifs, mais un moyen pour les personnels de mieux travailler au service de la population.

2. MSAP-Espaces France Service : le défi de la polyvalence, l'émergence de nouveaux métiers

Les MSAP sont créées par la loi du 12 avril 2000. En février 2019, on comptait 1339 MSAP en service et 337 en projet selon le CGET. Une partie de ces structures est née de la transformation d'anciens relais de services publics. 47 % des MSAP sont portées par les collectivités, 38 % par la Poste et 15 % par des associations. Une enquête réalisée en 2015 pour le CGET et la Caisse des dépôts permet d'avoir un premier portrait statistique même sommaire du personnel des MSAP. Il s'agit d'un personnel essentiellement féminin (90 %) et ces structures n'échappent pas aux inégalités liées au genre, qui restent malheureusement présentes dans le monde du travail, puisque les postes d'encadrement sont globalement occupés par des hommes. La moyenne d'âge de ces personnes est autour de 40 ans, ce qui la situe dans la moyenne de la population active en France. Les agents territoriaux

Rapport

constituent 55 % des effectifs et le travail à temps partiel domine (55 %). Par ailleurs, 30 % du personnel a un niveau scolaire supérieur ou égal à Bac +3 et les diplômés du social, de l'administratif, de la comptabilité et du commerce sont surreprésentés.

Au moins une partie du personnel a donc des formations initiales en lien avec les métiers de contact et d'accompagnement. Cette même étude montre d'ailleurs que ces deux dimensions (contact et accompagnement) sont la principale source de satisfaction du personnel des MSAP (77 %) ; vient ensuite le sentiment de participer au maintien d'un espace public de proximité (68 %) et l'utilité de contribuer à une mission de service public (62 %). L'existence d'une culture professionnelle davantage inscrite dans l'aide et la défense du bien et de l'intérêt commun est donc au moins en partie partagée. Ceci peut d'ailleurs être un réel avantage, puisque les personnes qui viennent dans ces structures sont souvent à la recherche d'un accompagnement pour bénéficier des aides et prestations sociales, trouver des réponses à des problèmes d'emploi, de formation, de logement, de santé, d'accès aux droits, utiliser les outils numériques, etc.

Cependant, malgré une situation qui semble *a priori* favorable, les MSAP souffraient de plusieurs lacunes qui les empêchaient de répondre aux besoins des populations de ces territoires où les services publics sont souvent inexistantes ou fermés. Plusieurs de ces points sont soulevés dans le rapport de la Cour des Comptes (CC), comme le manque de visibilité de ces structures dans les territoires ruraux, leur déploiement sans planification et sans analyse des besoins des populations, leur hétérogénéité que ce soit par rapport aux partenaires qui participent à ces structures ou par rapport à la qualité des services proposés. Le manque de formation semble par ailleurs être un facteur important à mettre en avant. L'Observatoire national de la présence postale et la Poste elle-même ont constaté que les MSAP postales ne répondaient pas de manière optimale à l'objectif qui leur avait été assigné. Pour la CC, des formations devraient être assurées au plan local par les partenaires des MSAP pour qu'elles puissent assurer un accompagnement de qualité de leurs usagers. Cette amélioration devrait aussi s'inscrire dans une démarche de professionnalisation du travail de l'accompagnement numérique.

Un des défis à relever par les Espaces France Services sera bien d'apporter une réponse de meilleure qualité aux usagers en matière d'accompagnement numérique. Pour autant la définition du champ et de l'ampleur de cet accompagnement reste à préciser.

C'est au Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et à l'institut 4.10 de la sécurité sociale que l'Etat a demandé de mettre en place une formation renforcée au premier accueil et à l'accompagnement aux démarches en ligne.

Selon le CNFPT, environ 3 000 agents territoriaux seront formés en 2020 et 3 800 en 2021. Chaque agent suivra une formation de 6,5 jours avec un premier « socle commun » de 3,5 jours assuré par le CNFPT sur l'accompagnement de l'usager, la maîtrise des outils et la médiation numérique. Il convient de noter que cette nouvelle mission fait peser sur le CNFPT une charge financière supplémentaire qu'il lui faut assumer alors même que l'Etat lui impose depuis des années une diminution de ses ressources tout en le sollicitant pour organiser de nouvelles formations.

Le second « socle partenaire » de 3 jours est assuré par l'institut 4.10. Il déclinera les offres des 9 partenaires des EFS²³¹. Une fois formés, les agents des EFS vont pouvoir : accompagner des usagers dans leurs démarches administratives, les accompagner à l'utilisation du numérique, leur assurer l'accueil physique et les informer, assurer la médiation entre les usagers/partenaires, animer les lieux d'accueil et la promotion des EFS et du territoire et gérer les EFS.

Comparativement, ces formations ne s'éloignent pas dans leurs contenus du catalogue déjà mis en place pour les MSAP. On retrouve dans celui de 2016-2017, par exemple, une offre construite autour de 7 modules d'une journée chacun qui abordent également les questions d'accueil, d'accompagnement dans l'appropriation des services numériques, de médiation, de connaissance des principaux acteurs du territoire, etc.

Il faut enfin noter que les partenaires peuvent aussi proposer des formations spécifiques à leurs métiers. C'est le cas par exemple de CAF comme celle de l'Isère qui a construit une offre de formation destinée aux partenaires dont les MSAP pour leur permettre de connaître l'institution, de maîtriser toutes les démarches qui peuvent être faites sur le Site caf.fr, l'application mobile, le Site monenfant.fr, ou encore présenter les outils utilisés par la Caf pour repérer le niveau de connaissance du numérique des allocataires. Ce point est particulièrement sensible et dépend du degré de spécialisation qui est attendu des agents des MSAP/EFS : en effet, pour pouvoir maîtriser de manière utile les outils des partenaires au profit des usagers, il est nécessaire de les connaître et de les pratiquer.

2.1. Une égalité d'accès aux services publics

Que ce soit à travers les actions menées dans le cadre des MSAP ou des EFS, la volonté de faciliter l'accès aux services publics, même quand ils sont physiquement inexistantes sur un territoire, est affichée. Concrètement, les actions de formations s'inscrivent dans cet espoir de répondre aux besoins des populations dans des contextes où, souvent, les précarités s'empilent et où les personnes qui ont le plus besoin de services publics s'en trouvent dépourvues.

Il ne faut pas ignorer la complexité de la tâche demandée à ces nouveaux agents polyvalents : ils doivent en effet gérer des situations souvent complexes et supporter la pression d'un quotidien professionnel construit autour de l'injonction paradoxale de la "polyvalence spécialisée". Ils doivent être polyvalents et en même temps suffisamment spécialistes pour apporter un niveau de réponse satisfaisant. Comment en effet traiter une détresse sociale et humaine qui a souvent besoin de réponses immédiates quand la seule solution concrète dont on dispose est l'orientation vers un autre spécialiste ou l'accompagnement vers l'utilisation d'un outil numérique ? De telles situations peuvent renforcer le sentiment d'impuissance avec toutes les incidences que cela peut avoir sur la souffrance au travail. Il existe, bien sûr, des marges pour que l'agent d'un EFS trouve sa satisfaction et participe à l'aboutissement des demandes des usagers, y compris en mobilisant des ressources qui peuvent être en dehors du ressort de son métier. De même, l'investissement dans les formations va permettre une montée en puissance de la qualité de service rendu. Toutefois, il faut reconnaître qu'il sera difficile aux personnels des EFS de traiter, de répondre et d'orienter les usagers en couvrant des champs aussi divers que ceux de l'emploi, de

la formation, de la santé, de la retraite, des impôts, etc. en assurant le niveau de qualité auquel le citoyen peut prétendre.

Cette évolution impacte les métiers des services publics et les collectivités qui portent les structures France Services. En externalisant une partie de l'activité auparavant réalisée par leurs agents, ces services publics acceptent un bouleversement au moins en partie de leurs systèmes de compétences internes. Un tel changement ne peut être pensé que dans une vision de long terme : il faut non seulement convaincre les agents de l'intérêt d'aller vers d'autres métiers en abandonnant des connaissances, des compétences et des reconnaissances professionnelles qui peuvent constituer le cœur de toute une carrière, mais aussi accompagner cette évolution et former les agents pour qu'ils puissent, parfois en peu de temps, répondre aux besoins des transformations de leurs métiers. Il ne fait aucun doute que la dématérialisation est souvent un moyen de réduction des effectifs.

2.2. Le quotidien des agents et salariés : entre valorisation et appauvrissement des activités

Selon l'étude du CNFPT « Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale », parmi les métiers, la fonction d'accueil connaît une mutation importante. La gestion de la relation citoyenne et la proximité des usagers sont les principaux enjeux de l'e-administration. Ces enjeux transforment la fonction d'accueil. Le triptyque - un agent, un lieu, un service - est en voie de disparition. Désormais, les logiques de guichet unique prévalent ; l'accueil se fait support, accompagnement et pré-instruction des demandes, médiation. Il s'agit là d'une fonction d'accueil qui requiert davantage de qualification.

Cette fonction d'accueil « renouvelée » exige une connaissance approfondie de cultures administratives diverses (celle des CAF n'est pas celle de Pôle emploi, celle de La Poste n'est pas celle de la CNAV, etc.), des rôles et services des différentes entités de l'administration, des procédures et des applicatifs.

Cette montée en compétence demande aux agents un effort conséquent d'adaptation et de formation continue. L'exigence de qualification tend à se creuser entre les « traditionnels » postes d'accueil physique et téléphonique, et les compétences attendues sur une fonction d'accueil en mutation. *« L'agent d'accueil n'a pas forcément les moyens et les ressources pour faire face à ses nouvelles missions, nous avons plus de quarante prestations à maîtriser pour répondre au public ».*

Afin de réduire cet écart, un mouvement de rationalisation de la fonction accueil est engagé pour rechercher une complémentarité des canaux d'accueil. Plusieurs fonctions sont profondément concernées par la transition numérique. Leur transformation implique de nouvelles compétences pour les métiers traditionnels et conduit à l'émergence de nouveaux profils d'emplois en lien avec le développement numérique.

Le quotidien professionnel des agents est diversement impacté par les services numériques. Le vécu de ce quotidien professionnel est contrasté : alors que certains connaissent une valorisation notable de leurs activités avec davantage de responsabilité ou d'expertise, d'autres agents estiment que leurs activités

professionnelles se sont appauvries avec la multiplication et la répétition des tâches de saisies et de routines informatiques et que le quotidien se « déshumanise ».

L'e-administration permet de supprimer des activités sans réelle plus-value telles que la manutention, l'archivage, la reprographie... En retour, elle crée aussi, pour certains agents, de l'isolement et de la perte de sens, en particulier pour ceux qui ont des tâches postées devant les écrans ou pour ceux dont l'activité quotidienne est fractionnée entre plusieurs postes.

L'étude citée *supra* évoque le cas des agents exclus du numérique et, à plus forte raison, de ceux en situation d'illectronisme. Dans les faits, ils restent « spectateurs », quelquefois stigmatisés, en marge des changements à l'œuvre et à l'écart des opportunités d'évolutions professionnelles. Ce phénomène est très proche dans ses manifestations, ses causes et ses conséquences, de l'illettrisme. Cette situation est observée dans toutes les collectivités, y compris dans celles ayant investi le champ du numérique depuis plusieurs années. Le développement numérique, sans même inclure les outils collaboratifs internes, accroît souvent cette fracture : l'information, la formation, les convocations, les plannings, la gestion des congés (...), tout ce qui concerne la vie quotidienne de l'agent transite de plus en plus par des applicatifs numériques.

Cette étude révèle également que deux sources principales de risques psychosociaux (RPS) ont été relevées : celles liées aux nouveaux métiers, postes, ou activités de l'e-administration, et celles liées aux outils informatiques eux-mêmes.

La première source de RPS est liée au « virage numérique » et aux changements qui s'imposent radicalement dans le quotidien professionnel de certains agents. Les métiers les plus exposés sont notamment les opérateurs gestionnaires de flux et les instructeurs en charge de la saisie dans les applications métiers. Ces agents soulignent l'isolement et la monotonie de leur activité. La seconde source de RPS est liée directement aux outils. Une majorité des agents rencontrés désigne en premier lieu la gestion des courriels comme l'une des principales sources de « fatigue psychosociale ». Ils induisent de nouveaux modes de travail dès lors qu'ils sont :

- de plus en plus nombreux et tous azimuts ;
- de moins en moins individualisés ;
- envoyés à un nombre croissant de destinataires, ce qui bloque ou complexifie en tous les cas la chaîne de décision et de communication;
- rédigés sur un mode fréquemment injonctif ou impératif.

Ce flux « impérieux » induit de la tension dans les relations de travail et tend à devenir permanent pour des agents connectés à toute heure. Une étude récente montre que « 62 % des cadres ont le sentiment que leur charge de travail a augmenté, même pendant leur temps libre, les $\frac{3}{4}$ se connectent pour des raisons professionnelles. 60 % travaillent pendant leurs jours de repos(...). La frontière entre vie privée et vie professionnelle est plus perméable avec, comme conséquences, des cas de plus en plus nombreux d'épuisement professionnel ». Le droit à la déconnexion est la question centrale de la prévention de l'usure ou de l'épuisement liés au numérique. Il est donc nécessaire d'établir des chartes de bonne conduite.

D'après une enquête effectuée par l'IFOP auprès de salariés sur le thème « les salariés face à la transformation numérique », plus de la moitié d'entre eux pensent que le digital leur permet d'acquérir de nouvelles compétences (68 %). Ils sont en revanche 61 % à penser que les outils numériques se traduisent par une charge de travail plus importante.

Mais le principal problème que pointe l'étude est le manque d'accompagnement vers la transformation numérique et digitale ressenti par les salariés, qu'il s'agisse des responsables (51 %) ou de l'ensemble des collaborateurs (51 %).

Ainsi, pour réussir la transition numérique, il apparaît indispensable d'associer les personnels dans le cadre d'un « réel » dialogue social, d'attribuer les moyens nécessaires à leur formation, à leur accompagnement et de reconnaître, dans le cadre de leur carrière, leur implication dans cette réussite.

C - Le défi de l'acculturation : vers la création d'un « service public du numérique »

« Science sans conscience n'est que ruine de l'âme » (Rabelais, Pantagruel). Le défi de l'acculturation numérique est une exigence sociétale, culturelle, philosophique et donc éminemment politique. Tous les citoyens doivent en effet acquérir le niveau minimum de compréhension des enjeux de la numérisation pour ne pas en être les instruments et, bien souvent, les victimes. Pour réussir la transition numérique et permettre à chacun de tirer le meilleur parti de ce qui ne doit rester qu'un outil, un moyen « au service de », il est impératif de relever ce défi. Deux pistes sont ici proposées pour que le plus grand nombre possible de citoyennes et citoyens soit en capacité de comprendre le numérique et ses principaux enjeux,

D'abord, la donnée, parce que c'est le cœur du sujet : pour acquérir une culture numérique, il faut comprendre ce qu'est la data (définition dans le Littré 1876 Data (da-ta) s. m. plur. Faits donnés, connus d'eux-mêmes ou par la science. Peu usité et seulement dans cette locution : les data et les desiderata. Ailleurs on dit donnée. Étymologie : Lat. part. passif *datus*, au plur. Neutre : les choses données), comment elle est collectée, à quoi elle peut servir...

Ensuite, se pose la question de donner un statut « politique » au numérique. Pour que le numérique reste un moyen, pour qu'il ne devienne pas une fin en soi, pour qu'au prétexte de sa technicité, il ne soit pas accaparé par les seuls experts ou les marchands, il faut envisager de lui donner un statut d'intérêt général.

1. « Culture de la donnée »

Le numérique est partout : si l'ordinateur, l'informatique, Internet étaient à l'origine des outils uniquement professionnels, et même strictement militaires et/ou liés à la recherche scientifique, ils se sont imposés en quelques années au cœur du quotidien de la totalité des habitants des pays industrialisés. Qu'ils en soient conscients ou non (et c'est bien là un problème) tous les citoyens sont soumis au numérique.

Cela soulève deux questions : celle de la maîtrise individuelle du numérique par les personnes et celle de la souveraineté européenne et des Etats sur le numérique.

Dans ce cadre, la question de la donnée en général et des données personnelles en particulier est centrale. Elle conditionne la compréhension de l'objet numérique lui-même. Les données numériques sont une succession de 0 et de 1, traduisant en langage électronique des informations de la vie réelle. A l'échelle des individus comme à celles des associations, des entreprises, des institutions, des services publics, des milliards de données sont créés chaque jour par des individus mais aussi par les objets connectés (caméras, capteurs, détecteurs...), dont le nombre ne cesse de croître. Toutes ces données numériques sont stockées dans des milliers de centres de données (Data Center), dont plus d'un tiers est aux États-Unis (près de 1.800 sur les 4.500 présents dans le monde et moins de 150 en France). Depuis quelques années, les 20 plus grands acteurs du secteur (parmi lesquels Amazon, Microsoft, Google, IBM, Apple, Oracle, Facebook, Twitter, EBay, Yahoo, Salesforce, Alibaba, Baidu, Tencent...) déploient des « méga data center ». Les investissements dans ces centres sont considérables : fin 2019, on en compterait plus de 500, contre moins de 400 deux ans plus tôt. Leur taille varie entre 10.000 m² (pour quelques 5.000 serveurs) et 100.000 m² (plusieurs dizaines de milliers de serveurs). La croissance des data center accompagne celle de la production des données dont elle traduit physiquement l'ampleur.

Les questions posées par la capacité industrielle à traiter, organiser, hiérarchiser, montrer ou au contraire occulter des « données » sont sans limites et bouleversent tous les champs de notre quotidien : la communication et l'information sont, avec le commerce et les échanges marchands naturellement, perçus comme les premiers bénéficiaires de la révolution numérique.

Mais la collecte, l'échange, le traitement de « données » ont des impacts considérables sur de nombreux autres domaines sans que chacun en mesure toujours la portée : il en va ainsi de la sécurité individuelle et collective, de l'organisation du travail, des transports, de l'éducation ou des loisirs mais aussi de la démocratie et des élections.

Plus fondamentalement encore, le respect de l'individu en tant qu'être autonome, doué de raison et capable de décisions éclairées, est interrogé par la numérisation. Si les algorithmes n'ont pas de « vie propre » ils n'en sont pas moins soumis à de nombreux biais. La protection de la vie privée et *in fine* la liberté elle-même sont aussi bousculées par le numérique.

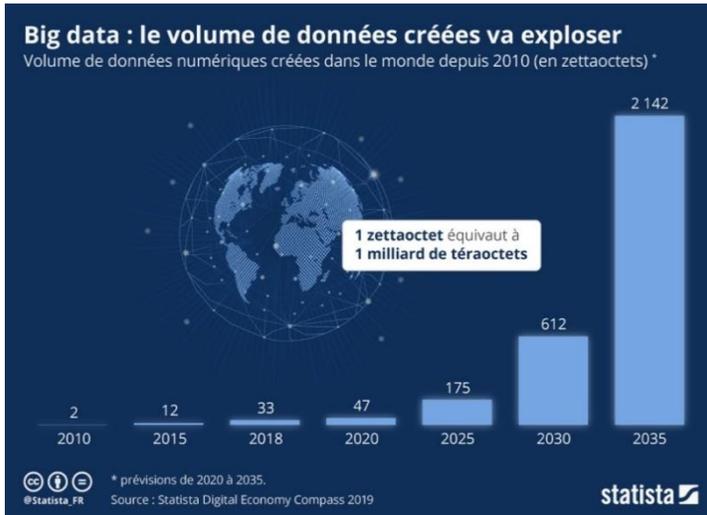
Créer une « culture de la donnée », c'est bien donner les moyens aux citoyens de comprendre ce qu'est une data et ce qu'elle peut générer, de bien ou de moins bien. De nombreuses données sont « évidentes » et comprises comme telles par tous : une adresse, une date de naissance, un numéro de sécurité sociale ou encore l'image enregistrée par une caméra de surveillance, l'heure d'utilisation d'un badge d'accès à son bureau ou à un parking... Mais beaucoup d'autres sont plus complexes et moins évidentes aux yeux de chacun. A l'occasion du CES 2019, un industriel vantait les vertus de l'exploitation des données en ce qu'elle permet de « faciliter » la vie quotidienne et d'en « gommer » les aspérités. Il expliquait ainsi que la

connaissance du type de boisson consommée par un spectateur assistant à un match de baseball et de la fréquence à laquelle il la consomme permet, ou permettra, de lui apporter cette boisson au moment qu'il aurait lui-même choisi sans même qu'il ait besoin de la commander... Sa vie en est-elle facilitée ? De même, les robots culinaires connectés au réfrigérateur vous indiquent les recettes possibles en fonction des produits dont vous disposez... ou même des produits dont dispose votre voisin, si vous partagez ces données avec lui. Les exemples sont innombrables et infinis. Comme le souligne le CESE dans l'avis *Pour une politique de souveraineté européenne du numérique*, le « problème posé par cette économie de la donnée est d'abord celui du consentement valide et éclairé »²³².

La création du RGPD participe d'une prise de conscience des enjeux de la data. Mais ce règlement, pour indispensable qu'il soit, ne saurait à lui seul régler la question de l'indispensable prise de conscience individuelle des défis de la donnée. C'est une révolution culturelle qu'il faut renforcer et accompagner. Dans son avis *Les données numériques, un enjeu d'éducation et de citoyenneté*, le CESE, dès 2015, formulait déjà en la matière une analyse et des constats lucides et approfondis.

Il soulignait entre autres que « ces mutations de nos sociétés ne peuvent (et ne doivent pas) être induites « mécaniquement » par la capacité des technologies ou par la volonté de quelques acteurs industriels. Les personnes doivent participer non pas en tant qu'utilisateurs mais bien en tant que « co-architectes » de cette nouvelle société numérique. En plus de leur impact économique, les mesures qui permettront de rendre intelligibles et maîtrisables les données et les services de l'Internet, revêtent un caractère politique et stratégique pour l'ensemble de nos sociétés. Autant dire que cette transition numérique pose la question des enjeux démocratiques dans une société où la relation entre la surveillance et l'Etat de droit est réinterrogée à la lumière des moyens mis en œuvre pour assurer un contrôle et une surveillance légitime de ces flux de données. » Il formulait sur cette base un ensemble de préconisations articulées en neuf axes, tendant à promouvoir l'éducation au numérique des personnes, de l'école à l'âge adulte, mais aussi des entreprises et des administrations²³³.

Cinq ans plus tard, le numérique est plus présent que jamais. Le volume et la diversité des données collectées et traitées sont, au plan mondial, passés de 12 zettaoctets en 2015 à 33 zettaoctets en 2018 et pourraient atteindre la somme vertigineuse de 2 142 zettaoctets en 2035 (un Zettaoctet correspond au volume de données équivalent à 70 millions de fois les 14 millions d'ouvrages et catalogues de la Bibliothèque nationale de France).



De ces chiffres, qui dépassent l'entendement commun, il suffit de retenir que la question de la donnée est bien d'une importance stratégique essentielle et que les moyens aujourd'hui mis en œuvre pour que les citoyens en mesurent l'ampleur sont très insuffisants. Il importe aussi de souligner que la question de la maîtrise par les pouvoirs publics des enjeux d'intérêt général liés à la donnée est de plus en plus stratégique.

2. Continuité, adaptabilité, égalité : vers un service public du numérique ?

La compréhension des enjeux de la donnée ne suffit pas à épuiser le sujet de l'acculturation numérique, étape indispensable d'une transition qui doit permettre d'accompagner la totalité des citoyens et des organisations vers une appropriation consentie et éclairée du numérique.

Car, en effet, si l'on admet que le principe de l'utilité de l'outil numérique n'est plus une question, c'est bien celle de la manière dont il est déployé, utilisé et maîtrisé partout, par tous ceux qui le veulent et pour tous, qui se pose. A tel point d'ailleurs que son déploiement a provoqué, et provoque encore, nous l'avons vu, des crispations, des résistances et même des rejets qui risquent d'en masquer les bénéfices immenses.

Plus fondamentalement encore, dès lors que l'on accepte, ou que l'on constate, que le numérique est indispensable au fonctionnement de la société, comme l'est l'accès à l'énergie électrique au fonctionnement des machines, l'existence de voies de communication aux échanges et l'eau à la vie, alors on peut légitimement interroger son rapport à l'intérêt général. Si le rapport du numérique à l'intérêt général est fondé, l'utilité de le considérer comme un service public à part entière prend tout son sens, en particulier dans le champ des services publics et au public et de l'aménagement durable des territoires.

Rapport

Conférer au numérique le statut de service public, et donc lui appliquer les trois principes majeurs de **continuité** (le service fourni ne doit pas être perturbé par des interruptions gênantes), **d'adaptabilité** (qui permet d'adapter en continu le service à l'évolution des besoins collectifs et des techniques) et **d'égalité** (qui interdit, à situation identique, toute discrimination sur le service rendu et sur ses charges) serait de nature à garantir aux services publics et au public, par une forme de ruissellement, que le numérique respecte leurs fondements.

Faire du numérique un service public à part entière pourrait ainsi être le meilleur moyen de s'assurer qu'il demeure un « moyen », un moyen d'intérêt général donc. Faute d'un tel choix le risque est grand qu'il reste prisonnier des techniciens et des experts ou de ceux qui en font une arme comptable au service d'économies de personnels.

Appliquer au numérique, les principes de continuité, d'adaptabilité, d'égalité, tant du point de vue des infrastructures que des usages, présenterait ainsi de nombreux avantages. D'abord, naturellement, du point de vue des réseaux et des centres de stockage des données, qui sont la clef de voûte de la numérisation. Le Covid-19, et plus spécifiquement le confinement, ont permis, nous l'avons vu, de souligner que les inégalités territoriales résultant de la présence ou de l'absence de couverture numérique THD ou de téléphonie ont de lourdes conséquences pour les citoyens, femmes et hommes, comme pour les acteurs politiques, économiques et sociaux. L'égalité d'accès à une couverture internet Très Haut Débit et de téléphonie égale sur tout le territoire national (métropoles et Outre-mer) est une question essentielle d'aménagement du territoire car elle conditionne, de plus en plus, l'accès aux biens marchands comme aux services publics et au public.

La couverture numérique est d'autant plus indispensable, du point de vue de l'intérêt général, que la numérisation des services publics et au public progresse. Au-delà de l'amélioration de la qualité, de la rapidité et de la technicité des services publics et au public permise par la numérisation, la crise sanitaire de la Covid-19 et le confinement ont démontré que le numérique pouvait devenir la condition *sine qua non* du fonctionnement même du service. Ainsi, au rang des services publics fondamentaux, le service public de l'Education nationale n'aurait pas pu être maintenu en l'absence de réseaux. Du point de vue des infrastructures numériques, les principes de continuité, d'adaptabilité, d'égalité sont donc essentiels.

Si l'on regarde du côté des usages, la problématique est équivalente. Le Défenseur des droits le souligne tout au long de son rapport. Une phrase résume, en particulier, l'importance de l'enjeu : « si une seule personne devait être privée de ses droits du fait de la dématérialisation d'un service public, ce serait un échec pour notre démocratie et pour l'Etat de droit ». Pour éviter cet échec, il convient donc que la dématérialisation n'oublie personne dans le champ des services publics et au public.

Dès lors, soumettre le numérique aux principes fondateurs du service public, à la logique de l'intérêt général, a pour effet de lui conférer les qualités essentielles qu'il ne doit pas faire perdre aux services publics et au public au sein desquels il est déployé. Ainsi conçu, le numérique ne peut plus, par exemple, être le simple prétexte à des économies de personnels. Il redevient ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être : un moyen d'améliorer le service rendu aux usagers et usagères. Ainsi, dans de

nombreux domaines, et pour de nombreux usagers pour lesquels la présence physique reste indispensable – notamment, mais pas uniquement, pendant les phases de transition cf. *supra* –, le numérique conçu comme un « service public » est un support. Concrètement, cela devrait signifier, par exemple, qu'il n'est pas suffisant de placer une tablette numérique, ou un ordinateur, connecté à internet et ouvert sur les sites des grands opérateurs nationaux pour « faire » une maison de service public, fût-elle dans un bureau de poste.

En reconnaissant au numérique le caractère d'un service public à part entière, non seulement le champ des services publics et aux publics s'en trouverait ainsi protégé mais le numérique lui-même prendrait une nouvelle valeur. En donnant ainsi une épaisseur politique au numérique, l'objectif est de le sortir de l'univers confiné des professionnels, des marchands et des techniciens. Dès lors que le numérique doit être pensé, imaginé et mis en œuvre dans une logique « usagers », il répond en effet à des objectifs politiques et non plus aux seules logiques techniques, comptables ou de marché.

CONCLUSION

Les services publics et au public sont essentiels à la conception française de l'organisation de la société. Ils sont au cœur de ce qui fait la spécificité de la République. Ils participent de la réponse aux besoins, de la qualité de vie des populations et de la dynamique économique et sociale de la France. S'ils ont profondément évolué, pas toujours pour le mieux, ces dernières décennies, sous l'effet de choix politiques et de mutations technologiques ouvrant de nouvelles possibilités, ils n'ont perdu ni leur raison d'être, fondée sur le concept d'intérêt général, ni leur utilité au service des citoyennes et citoyens.

La révolution numérique a accompagné, parfois accéléré, les mouvements positifs comme négatifs qui ont traversé l'organisation et le fonctionnement des services publics et au public. Elle n'a, en tous cas, jamais été en elle-même la cause et la finalité de ces évolutions. Mais elle a fait naître de nouveaux défis.

Elle a d'abord accentué le défi de l'égalité territoriale avec sa promesse d'abolir le temps et les distances... Avant le déploiement de l'informatique en réseau, d'internet, l'informatique n'avait pas grands liens avec l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, le numérique est au cœur du sujet, puisque les villes, les villages, les hameaux ne disposant pas d'un Internet à la hauteur de leurs besoins, sans Très Haut Débit, quelle que soit la technologie utilisée; sont comme ceux qui n'avaient pas de voie de communication hier... à la marge, aux marches de la civilisation. Pour l'empire romain, la voie romaine était essentielle... pour le monde d'aujourd'hui, la voie numérique l'est plus encore.

Elle a ensuite fait naître un nouveau défi d'égalité citoyenne, celui de l'inclusion : ajoutant à l'illettrisme et à l'analphabétisme l'illectronisme, la révolution numérique a créé de multiples nouvelles inégalités quotidiennes. Sa promesse d'égalité d'accès, de facilité d'usage ne va pas de soi. Son déploiement se généralise à une vitesse que nombre de citoyennes et citoyens ne peuvent suivre. Le Défenseur des Droits rappelle que « *cette situation, quand bien même elle ne conduirait qu'un seul usager à être privé de ses droits du fait de la dématérialisation, est inacceptable* ».

Rapport

La crise du coronavirus et la période de confinement qu'elle a imposée montrent tout à la fois le rôle indispensable des services publics et l'apport désormais vital à leur fonctionnement du numérique.

Les services publics et au public doivent tirer le meilleur parti possible du numérique sans en ignorer les contraintes et les limites. La question du risque de l'instrumentalisation du numérique au service de pratiques antidémocratiques, remettant en cause les libertés fondamentales, doit être une préoccupation permanente.

L'évolution des services publics et au public doit donc toujours rester soumise à l'impératif d'amélioration du service rendu aux usagers ainsi qu'à l'obligation du maintien et du renforcement de l'accès aux droits pour toutes et tous. Elle doit notamment veiller à maintenir des agentes et agents présents pour les tâches qui ne gagnent pas, du point de vue de l'usager ou de la société, à être dématérialisées.

Les services publics et au public gagneront plus encore à la révolution numérique dès lors que le numérique deviendra un service public à part entière, respectant les principes fondamentaux d'égalité, de continuité et de mutabilité (auxquels on peut ajouter la neutralité et la transparence).

Le numérique doit être mû par la notion d'intérêt général, fondement de la conception française du service public : il doit s'inscrire pleinement dans un cadre politique et philosophique assumé, celui de la République et de ses valeurs fondatrices de liberté, d'égalité et de fraternité, qui placent l'homme et la femme au cœur de la société.

Annexes

Annexes

N°1 : COMPOSITION DE LA SECTION DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES À LA DATE DU VOTE

<input type="checkbox"/> Présidente
✓ Eveline DUHAMEL
<input type="checkbox"/> Vice-Présidente
✓ Isabelle ROUDIL
<input type="checkbox"/> Vice-Président
✓ Yann LASNIER
<input type="checkbox"/> Agriculture
✓ Josiane BELIARD
✓ Jean-Yves DAGES
✓ Christine VALENTIN
<input type="checkbox"/> Artisanat
✓ Joël FOURNY
<input type="checkbox"/> Associations
✓ Yann LASNIER
✓ Marie TRELLU-KANE
<input type="checkbox"/> CFDT
✓ Bruno DUCHEMIN
✓ Marie-Odile ESCH
✓ Michèle NATHAN
<input type="checkbox"/> CFE-CGC
✓ Sabrina ROCHE
<input type="checkbox"/> CGT
✓ Gilles FOURNEL
✓ Dominique GALLET
<input type="checkbox"/> CGT-FO
✓ Yves KOTTELAT
<input type="checkbox"/> Coopération
✓ Isabelle ROUDIL
<input type="checkbox"/> Entreprises
✓ Bruno CAVAGNE
✓ Jacques CHANUT
✓ Eveline DUHAMEL
✓ Philippe GUILLAUME
<input type="checkbox"/> Environnement et nature
✓ Antoine BONDUELLE
✓ Hervé LE BOULER

<input type="checkbox"/>	Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
✓	Bertrand COLY
<input type="checkbox"/>	Outre-mer
✓	Inès BOUCHAUT-CHOISY
✓	Christian VERNAUDON
<input type="checkbox"/>	Personnalités qualifiées
✓	Jean-Louis CABRESPINES
✓	Patrick MOLINOZ
✓	Claude ROUSTAN
✓	Olga TROSTIANSKY
✓	Régis WARGNIER
<input type="checkbox"/>	Professions libérales
✓	Dominique RIQUIER-SAUVAGE
<input type="checkbox"/>	UNAF
✓	Alain FERETTI
<input type="checkbox"/>	Personnalités associées
✓	Elsa BOUNEAU
✓	Stéphane DELPEYRAT-VINCENT
✓	Estelle FORGET
✓	Eléonore SLAMA

N°2 : LISTE DES AUDITIONNÉS

- ✓ **M. Cédric O**
Secrétaire d'Etat chargé du numérique
- ✓ **M. Jean-Paul DUFREGNE**
Député, co-auteur du rapport sur l'évaluation des services publics dans les territoires ruraux
- ✓ **M. Jean-Paul MATTEI**
Député, co-auteur du rapport sur l'évaluation des services publics dans les territoires ruraux
- ✓ **Mme Rachel PAILLARD,**
Vice-présidente de l'AMF, maire de Bouzy
- ✓ **M. Claude RIBOULET**
Vice-président de l'ADF, président du Conseil départemental de l'Allier
- ✓ **M. Xavier CZERWINSKI**
Directeur général adjoint de la Région Nouvelle-Aquitaine
- ✓ **M. Nadi BOU HANNA**
Directeur interministériel du numérique
- ✓ **M. Philippe WAHL**
Président-Directeur général du groupe La Poste
- ✓ **Mme Isabelle DUVAL-HUWART**
Directrice du réseau France service à l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)
- ✓ **Mme Isabelle SANCERNI**
Présidente du Conseil d'administration de la CNAF
- ✓ **Mme Agnès BASSO-FATTORI**
Directrice du réseau des CAF
- ✓ **Mme Laura LETOURNEAU**
Déléguée ministérielle au numérique en santé
- ✓ **Mme Giovanna MARSICO**
Déléguée à la mise en œuvre du Service Public d'information en santé
- ✓ **M. François LIONS**
Membre du Bureau de l'ARCEP
- ✓ **Mme Agnès DOMERGUE**
Cheffe de l'unité Territoires connectés de l'ARCEP
- ✓ **M. Guillaume DECORZENT**
Chef de l'unité couverture et investissements mobiles de l'ARCEP

-
- ✓ **M. Pierre BAUBY**
Chercheur en sciences politiques, spécialiste de l'action publique et des services publics en France et en Europe
 - ✓ **M. Matthieu VIDAL,**
Maître de conférences en géographie & aménagement, chargé de mission au numérique de l'INU Champollion, Université Toulouse 2 Jean Jaurès
 - ✓ **M. Mounir MOKHTARI**
Professeur, Institut Mines-Telecom/ Direction de la Recherche et de l'Innovation, Chercheur Associé National University of Singapore (NUS)

Les rapporteurs se sont également entretenus en particulier avec :

- ✓ **M. Jacques TOUBON,**
Défenseur des Droits
- ✓ **M. Gérard RIVIERE**
Président du Conseil d'administration de la CNAV
- ✓ **M. Renaud VILLARD**
Directeur général de la CNAV
- ✓ **M. Pierre PEIX**
Directeur délégué aux opérations de la CNAM
- ✓ **Mme Sandrine LORNE**
Directrice des relations clientèle et marketing de la CNAM
- ✓ **M. François DELUGA**
Président du CNFPT
- ✓ **M. Laurent TRIOULET,**
Directeur de cabinet du Président du CNFPT
- ✓ **M. Julien DIDRY**
Maire de Bras-sur-Meuse
- ✓ **M. Lahcen ER RAJAOUI**
Président de NOUS AUSSI
- ✓ **M. Laurent BUCHAILLAT**
Sous-directeur de l'administration territoriale à la Direction de a modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur
- ✓ **Mme Isabelle ROUX-TRESCASES,**
Directrice de la mission Nouveaux réseaux de proximité de la DGFIP au ministère de l'Action et des comptes publics
- ✓ **Mme Isabelle PHEULPIN** au ministère de l'Action et des comptes publics
Responsable de la mission Stratégie relations au public de la DGFIP

Annexes

- ✓ **Mme Firmine DURO**
Directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle Emploi
- ✓ **Mme Bénédicte FEUILLEUX**
Directrice de la mission des projets institutionnels de la MSA
- ✓ **Mme Sophie VALDENNAIRE,**
Déléguée à la transformation numérique au Conseil régional de Bourgogne Franche-Comté
- ✓ **M. Jean LENOIR**
Vice-président de la FNAUT
- ✓ **M. Alain RICHNER**
Membre du Bureau de la FNAUT
- ✓ **M. Michel MAGNIEZ,**
Membre du Conseil nationale de la FNAUT

N°3 : BIBLIOGRAPHIE

Auteur, *Titre*, Type, Date

Annexes

N°4 : TABLE DES SIGLES

AMII	Appel à manifestation d'intention d'investissement
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APC	Agence postale communale
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ARS	Agence régionale de santé
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNFPPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DALO	Droit au logement opposable
DEEE	Déchets d'équipements électriques et électroniques
DIF	Droit individuel à la formation
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DRESS	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation
EEDD	Education à l'environnement et au développement durable
EFS	Espace France service Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EHPAD	dépendantes
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FTTH	Fiber to the home
FTTO	Fiber to the office
GAFAM	Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft
HPST	hôpital, patients, santé, territoires (loi)
IA	Intelligence artificielle
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MSA	Mutualité sociale agricole
MSAP	Maison de services au public
PIMMS	Point information médiation multiservices
PPP	Partenariat publics privés
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RIP	Réseau d'initiative publique
RPC	Relais poste commerçant

SDAAP	Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SIEG	Services d'intérêt économique général
SIG	Services d'intérêt général
SISA	société interprofessionnelle de soins ambulatoires
T2A	Tarification à l'activité
THD	Très haut débit

N°5 : NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- ¹ CESE, avis Aménagement du territoire, services publics, services au public, rapporté par M. Mariotti (2006).
- ² Défenseur des Droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019).
- ³ Audition par la section des députés Jean-Paul Dufregne et Jean-Paul Mattéi, rapporteurs du rapport d'information L'accès aux services publics dans les territoires ruraux le 13 novembre 2019, rapport p. 61 et 62.
- ⁴ INSEE Première n°1579 L'accès aux services, une question de densité des territoires (2016).
- ⁵ CESE, avis Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires, rapporté par Mme Jacqueline Donneddu (2011), p. 28.
- ⁶ Cour des comptes, rapport L'accès aux services publics dans les territoires ruraux (2019), p. 45.
- ⁷ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 42.
- ⁸ Données chiffrées communiquées par Mme Duval-Huwart, directrice France service, lors de son audition par la section, le 18 mars 2020.
- ⁹ L'open data ou «données ouvertes» est une pratique et une politique qui consiste à laisser aux usagers/usagers un accès et un usage libres aux données. D'origines publique ou privée, les données sont diffusées de façon structurée selon une méthode et avec une licence ouverte visant à garantir leur libre accès et la possibilité de leur réutilisation par toutes et tous sans restriction technique, financière ou juridique.
- ¹⁰ Le Big Data ou «méga données» concerne des ensembles de données dont le volume considérable exige des techniques nouvelles de stockage et de traitement des bases de données.
- ¹¹ Entretien avec les rapporteurs de François Deluga, président du CNFPT, et Laurent Trijoulet, directeur de cabinet du président.
- ¹² Entretien des rapporteurs avec Mme Firmine Duro, directrice des Partenariats et de la Territorialisation de Pôle Emploi.
- ¹³ Entretien des rapporteurs avec MM. Rivière, président, et M. Villard, directeur général de la CNAV.
- ¹⁴ Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) «Tableau de bord des services numériques : édition 2017», sondage réalisé par TNS Sofres en avril 2016 auprès d'un échantillon représentatif de particuliers et d'entreprises.
- ¹⁵ Le décret «relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations» précise les domaines et procédures concernées et organise les conditions d'échanges entre administrations, qui peuvent s'appuyer sur un catalogue d'API (outil informatique permettant à un site internet ou à un logiciel de communiquer avec un autre ordinateur et d'échanger des données) opéré par la DINUM afin de sécuriser ces échanges d'informations.
- ¹⁶ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, p. 49.
- ¹⁷ Défenseur des droits, rapport annuel d'activité 2019 (juin 2020).
- ¹⁸ INSEE L'économie et la société à l'ère du numérique, édition 2019, p. 134.
- ¹⁹ INSEE L'économie et la société à l'ère du numérique, édition 2019, p. 134.
- ²⁰ Ryan P. et al. 2019, «Worldwide energy and savings potential of network devices» in Improving energy efficiency in ICT Appliances, 9-228-19-ECEEE Summer Study Proceeding, Stockhol.
- ²¹ INSEE L'économie et la société à l'ère du numérique, édition 2019, p. 134.
- ²² Audition par la section de M. François Lions, membre de l'ARCEP.
- ²³ <https://www.arcep.fr/actualites/les-communiques-de-presse/detail/n/amenagement-numerique-du-territoire-1html>
- ²⁴ CREDOC Baromètre du numérique 2019.
- ²⁵ INSEE Première n°1780, Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base (octobre 2019).
- ²⁶ INSEE Première n° 1589, En 2015, les prix dans les Outre-mer restent plus élevés qu'en métropole (2016).
- ²⁷ INSEE L'économie et la société à l'heure du numérique édition 2019, p. 98.
- ²⁸ Les personnes abonnées en difficulté de paiement ont deux mois après l'impayé pour solliciter le fonds de solidarité pour le logement de leur conseil départemental. Celui-ci a alors deux mois pour statuer sur le versement de l'aide financière, qui prend la forme d'un abandon partiel ou total des créances de la part de l'opérateur.

²⁹ Cela peut sembler paradoxal, dans la mesure où les ordinateurs n'étaient utilisés il y a un demi-siècle que par un petit nombre de grandes administrations et entreprises, où l'usage d'Internet était peu courant en France voici seulement quatre décennies, et où les premiers smartphones remontent au début des années 1990. Mais la révolution numérique a pris une ampleur telle que pouvoir bénéficier des possibilités qu'il offre devient progressivement aussi indispensable à notre époque qu'a pu l'être l'apprentissage de la lecture et de l'écriture à partir de la fin du XIX^{ème} siècle.

³⁰ Champ France hors Mayotte, personnes âgées de 15 ans ou plus, ayant utilisé Internet au cours des douze derniers mois et n'ayant ni déclaré ses revenus, ni fait d'autres démarches administratives en ligne, cité par INSEE Sources INSEE, enquêtes TIC -ménages 2015 et 2018

³¹ CESE avis Combattre l'isolement social, rapporté par Jean-François Serres, (2016).

³² Cf. Rapport des Petites frères des pauvres, juin 2020.

³³ Chiffres CREDOC 2019, Baromètre numérique p. 220 et 224, 2259 personnes interrogées parmi des personnes de 12 ans et plus en face à face.

³⁴ L'indicateur des capacités numériques, dont Eurostat a proposé la définition, est établi sur une sélection d'activités liées à l'utilisation d'Internet ou de logiciels dans quatre domaines spécifiques (recherche d'informations, communication en ligne, résolution de problèmes informatiques, utilisation de logiciels). Chaque domaine est noté de 0 à 2. On suppose que les personnes déclarant faire certaines activités ont effectivement les capacités correspondantes. Pour les domaines «information» et «communication», l'absence d'usage d'Internet au cours des 3 derniers mois donne la note «0». Pour les domaines «logiciel» et «résolution de problèmes», c'est le non-usage dans l'année. L'échelle agrège donc incapacité (non-usage d'Internet) et défaut de compétence. Elle distingue les «capacités nulles» (les quatre notes à 0), les «compétences faibles» (au moins une note nulle), «de base» (aucune note nulle) et «plus que basiques» (toutes les notes à 2). Cf. INSEE L'économie et la société à l'heure du numérique, édition 2019, p. 94.

³⁵ INSEE Première n°1789 (2019), op. cit. p. 2.

³⁶ INSEE Première n°1780.

³⁷ CREDOC note Consommation et modes de vie n°288, Elode Alberola, Patricia Crouette et Sandra Hoibian, «E-administration, la double-peine des personnes en difficultés» (avril 2017).

³⁸ Conseil national du numérique, rapport L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité, coordonné par Jérémie Boroy (2020). Les personnes concernées par l'accessibilité numérique seraient en France de l'ordre de 9,6 millions selon l'OMS (Rapport mondial sur le handicap 2010) et de 20 % de la population selon les estimations du Secrétariat d'Etat au numérique, v. rapport du CNM p. 14 et 16.

³⁹ Cour des comptes, Bilan d'étape de Pôle emploi sur le numérique (2020).

⁴⁰ La formation initiale et continue relève notamment de l'école et le CESE a formulé en ce domaine dans l'avis Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté, rapporté par Eric Pérès (2015) un ensemble de propositions pour soutenir le déploiement d'une éducation au numérique, de l'école à l'enseignement supérieur.

⁴¹ IGAS, rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 51 et suivantes.

⁴² Audition par la section de Cédric O, secrétaire d'Etat au numérique.

⁴³ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 61.

⁴⁴ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 61.

⁴⁵ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019), p. 45.

⁴⁶ Audition par la section de Nadi Bou Hanna, DINUM.

⁴⁷ Audition par la section de Nadi Bou Hanna, Directeur interministériel du numérique (DINUM)

⁴⁸ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 4.

⁴⁹ CESE, avis Pour une politique de souveraineté européenne du numérique, rapporté par Benoît Thieulin (2019).

⁵⁰ CESE, avis Aménagement du territoire, services publics, services au public, rapporté par Jean-Alain Mariotti (2006), p. 11

⁵¹ Défenseur des Droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019).

- ⁵² Audition de Michel Badré par la section Aménagement durable des territoires le 07/11/19. Michel Badré est entre autres co-rapporteur des avis du CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France* (2019), *L'évolution de la Fonction publique et des principes qui la régissent* (2018) et *L'évolution des métiers de la Fonction publique* (2017).
- ⁵³ Léon Duguit, cité par Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, Seuil 2008, p. 61.
- ⁵⁴ Léon Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents* (1903), p. 413.
- ⁵⁵ Etude de l'IFOP "Territoires ruraux : perceptions et réalités de la vie", réalisée pour Familles rurales (octobre 2018) citée par rapport Dufrègne Mattéi, p. 62.
- ⁵⁶ Sondage "Le bien-être territorial : vivre sa citoyenneté sur son territoire" fait par l'IFOP pour le Mouvement associatif en janvier 2020 auprès d'un échantillon de 1001 personnes via un questionnaire en ligne autoadministré.
- ⁵⁷ CESE, avis Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?, rapporté par Guillaume de Russé (2015), p. 32.
- ⁵⁸ Contribution du Groupe de la CGT à l'avis.
- ⁵⁹ Audition par la section des députés Jean-Paul Dufrègne et Jean-Paul Mattéi, rapporteurs du rapport d'information *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux* le 13 novembre 2019, rapport p. 61 et 62.
- ⁶⁰ CESE, étude *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, présentée par Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune (2020).
- ⁶¹ Yasmine Siblot, "Je suis la secrétaire de la famille : la prise en charge féminine des tâches administratives, entre subordination et ressources" (*Genèse* 2006/3/n°64, p. 46 -66).
- ⁶² Note de veille de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre femmes et hommes du CESE.
- ⁶³ CESE Avis *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, rapporté par Bertrand Coly et Danielle Even ((2017).
- ⁶⁴ Entretien des rapporteurs avec Jacques Toubon, Défenseur des Droits, ainsi qu'avec Lahcen Er Rajaoui, président de l'association Nous Aussi.
- ⁶⁵ Ce point s'appuie sur le livre de Pierre Bauby, *Service public, services publics*, 2ème édition (2016).
- ⁶⁶ Norbert Foulquier, professeur à l'Université panthéon Sorbonne et Frédéric Rolin, Professeur à l'Université paris-Ouest Nanterre, *Constitution et service public*, cf. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/constitution-et-service-public>
- ⁶⁷ Pierre Bauby, *Service public, services publics* op. cit. p. 18.
- ⁶⁸ Pierre Bauby, audition devant la section.
- ⁶⁹ CESE, avis *L'évolution de la Fonction publique et des principes qui la régissent*, rapporté par Michel Badré et Nicole Verdier Navès (2017), p. 13 (ne pas faire apparaître).
- ⁷⁰ Cf. Pierre Bauby, *le service public en France et en Europe* et audition en section.
- ⁷¹ INSEE Première n°1789 : Bilan démographique 2019, Sylvain Papon, Catherine Beaumel (janvier 2020).
- ⁷² INSEE Première n°1789 : Bilan démographique 2019, op. cit.
- ⁷³ Données INED INSEE.
- ⁷⁴ INED *La conjoncture démographique de la France : l'évolution démographique récente de la France : une singularité en Europe ?* (2019), p. 410.
- ⁷⁵ CGET Rapport de l'Observatoire des territoires 2011.
- ⁷⁶ INSEE Première n°1789 : Bilan démographique 2019, op. cit.
- ⁷⁷ Entre 1990 et 2013, la population a doublé en Guyane (passant de 115 000 personnes à 245 000) et a crû de 40 % à La Réunion (passant de 600 000 à 835 000 personnes), sources INSEE CGET.
- ⁷⁸ ANCT/CGET : Les dynamiques de population : fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires
- ⁷⁹ Le zonage en aires urbaines de l'INSEE permet de mesurer l'influence des villes sur le territoire. Il se fonde sur l'identification de pôles, unités urbaines concentrant au moins 1500 emplois, et sur la délimitation de leur aire d'influence (couronne et communes multi-polarisées) sur la base des trajets domicile-travail. Au sein des pôles sont différenciés les grands pôles urbains (unités urbaines de plus de 10 000 emplois), les moyens pôles (unités urbaines de 5000 à moins de 10 000 emplois) et les petits pôles (unités urbaines urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois). Cf INSEE Première n°1374 (2011°).
- ⁸⁰ Communes multipolarisées : communes situées hors des couronnes des pôles de toute taille (grands, moyens et petits) et dont 40 % au moins des actives/actifs vont travailler dans plusieurs des aires urbaines situées à proximité. Y résident 10,5 % de la population en 2013.

- ⁸¹ Cf. ANCT/CGET : fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires "Les dynamiques de population".
- ⁸² Observatoire des territoires de l'ANCT/CGET: Fiche : Le vieillissement de la population et ses enjeux.
- ⁸³ INSEE Première, (2011).
- ⁸⁴ Cf. CESE, avis Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014).
- ⁸⁵ CESE avis Evolutions des métiers de la fonction publique, rapporté par Michel Badré et Pierre Antoine Gailly (2018), p. 25.
- ⁸⁶ Enquête nationale Transports-déplacements 2008, modes de déplacement selon l'âge en %.
- ⁸⁷ Béatrice Chaudet, Handicap, vieillissement et accessibilité : exemples en France et au Québec, thèse de l'Université d'Angers (2009).
- ⁸⁸ Cf. Observatoire des territoires de l'ANCT/CGET, fiche d'analyse Se déplacer au quotidien, enjeux spatiaux, enjeux sociaux (2019). Cette étude est fondée sur la base unifiée des enquêtes de déplacements du CEREMA, qui prend en compte un grand nombre d'enquêtes de déplacements menées par des collectivités territoriales entre 2009 et 2017. Elle étudie les "déplacements quotidiens", c'est-à-dire ceux faits un jour de semaine d'une durée inférieure à 2 heures, quel que soit le mode de déplacement utilisé (voiture, marche ...) et le motif de déplacement (travail, loisirs, achats).
- ⁸⁹ ANCT/CGET Observatoire des territoires, Fiche d'analyse Se déplacer au quotidien, enjeux spatiaux, enjeux sociaux (2019).
- ⁹⁰ Chiffres clés du transport, édition 2019.
- ⁹¹ Audition de Mme Duval-Huwart directrice du réseau des France services, par la section le 18 03 20.
- ⁹² La gamme dite des "services de proximité" comprend 29 types d'équipements (poste, banque/caisse d'épargne, épicerie/supérette, boulangerie, boucherie, école ou regroupement pédagogique intercommunal, médecin omnipraticien, pharmacie, taxi...). La gamme intermédiaire intègre 31 types d'équipements (police-gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d'analyses médicales, ambulance, bassin de natation...). La gamme supérieure compte 35 types d'équipements (Pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecins spécialistes, cinéma...). Source INSEE.
- ⁹³ Temps d'accès à un service du panier : temps théorique de trajet vers celui qui est le plus proche par la route.
- ⁹⁴ INSEE Première n°1579 L'accès aux services, une question de densité des territoires (2016).
- ⁹⁵ Audition de Mme Duval-Huwart. par la section.
- ⁹⁶ CESE avis Métropoles, apports et limites pour les territoires, (2019) op. cit.
- ⁹⁷ Cf. IGA, IGF, IGAS, rapport "Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat" (2012) annexe 4. On peut notamment citer depuis la fin des années 1980 : la circulaire sur le "Renouveau du service public" du 23 février 1989 (circulaire Rocard), le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration ; la circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1995 sur "la préparation et la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics" (circulaire Juppé) ; la circulaire du Premier Ministre du 3 juin 1998 (circulaire Jospin) ; la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), la circulaire du Premier Ministre du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme (circulaire Raffarin) ; la circulaire du 29 septembre 2005 du Premier Ministre lançant les audits de modernisation ; la Révision générale des Politiques publiques (RGPP) de 2007 ; la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) de 2010 ; la Modernisation de l'Action Publique (MAP) de 2012.
- ⁹⁸ CESE, rapport Quelles missions, quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?, rapporté par Jacqueline Doneddu (2011), p. 58.
- ⁹⁹ Cf. discours de Nicolas Sarkozy, président de la République, à l'IRA de Nantes le 19 septembre 2007 : Il s'agit de "retrouver les marges financières qui permettront de ne plus vivre à crédit en finançant par le déficit, non l'investissement mais le fonctionnement".
- ¹⁰⁰ DREAL, décret du 27 février 2009.
- ¹⁰¹ DIRECCTE, décret du 10 novembre 2009.
- ¹⁰² DRAAF, décret du 29 avril 2010.
- ¹⁰³ DRAC, décret du 8 juin 2010.
- ¹⁰⁴ Sénat, Rapport de la mission Administration générale et territoriale de l'Etat, rapporté par le sénateur Jacques Marseille (2017).
- ¹⁰⁵ Cf Sénat, rapport du sénateur Jacques Genest L'implantation des services de l'Etat dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers (février 2020), p. 43.

¹⁰⁶ Cf Sénat, rapport du sénateur Jacques Genest L'implantation des services de l'Etat dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers (février 2020), p. 19 à 22.

¹⁰⁷ Jean-Marc Sauvé, 19 octobre 2012, introduction du colloque consacré à la restitution de l'étude annuelle 2012 du Conseil d'Etat : "Les agences : une nouvelle gestion publique?".

¹⁰⁸ Conseil d'Etat, étude annuelle 2012 : "Les agences : une nouvelle gestion publique?".

¹⁰⁹ CESE, avis Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires, rapporté par Mme Jacqueline Donneddu (2011), p. 28.

¹¹⁰ Rapport d'information Assemblée nationale sur l'évaluation de l'impact de la loi NOTRe.

¹¹¹ CESE Résolution du Bureau L'hôpital au service du droit à la santé pour toutes et tous (2020).

¹¹² CESE Résolution du Bureau L'hôpital au service du droit à la santé pour toutes et tous (2020).

¹¹³ ONPV, Rapport annuel 2016, "Implantation de l'offre de soins libérale dans les quartiers prioritaires", Noémie Oswald (CGET-ONPV) : "au sein des quartiers prioritaires, l'offre en professionnels de santé libéraux est globalement en déficit et ce pour la plupart des types d'offre. Ce déficit est particulièrement sensible pour les médecins spécialistes. Il est moins marqué pour les médecins généralistes, les infirmiers et les pharmacies, (pour lesquelles l'implantation est régulée par la loi".

¹¹⁴ CESE avis Les déserts médicaux, Sylvie Castaigne et Yann Lasnier (2017).

¹¹⁵ 30 % des médecins généralistes étaient âgés d'au moins 60 ans en 2017, les générations proches de la retraite étant issues des *numerus clausus* élevés des années 1970 (environ 8000), alors que ceux des générations suivantes ont été moindres (4000 environ dans les années 1990) cf. Cour des Comptes rapport L'accès aux services publics dans les territoires ruraux (2019), p. 54.

¹¹⁶ Les dossiers de la DREES n°7 (2017) Les déserts médicaux : comment les définir? Comment les mesurer?", Noémie Vergier et Héléne Chaput, en collaboration avec Ingrid Lefevre Hoang.

¹¹⁷ L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée bâti par la DREES et l'IRDES, mesure du nombre de consultations par habitante/habitant par an, tient compte de la proximité et de la disponibilité des généralistes, et des besoins de la population selon l'âge. L'APL moyen en France s'établit à 4,1 en 2016. Avec un seuil de 2,5 consultations par habitante/habitant et par an, 8,6 % de la population résident en zone sous-dense en 2016.

¹¹⁸ Cour des comptes, rapport L'accès aux services publics dans les territoires ruraux (2019), p. 56.

¹¹⁹ Sources DREES, les établissements de santé édition 2019, p. 130 à 132 et DREES Collection Etudes & Statistiques, les Urgences hospitalières, qu'en sait-on ?" (2013)

¹²⁰ DREES Les établissements de santé en 2019, Fiche 24.

¹²¹ Cf. DREES n°814 "Les maternités, un temps d'accès stable malgré les fermetures" (2012).

¹²² CESE étude Les services publics dans les Outre-mer, rapporté par Mmes Chay et Mouhoussoune (2019).

¹²³ Cf. site Localtis Info, article "Après les déserts médicaux, des déserts sociaux?"", de Jean-Noël Escudé, 27 02 2020. Selon un sondage fait auprès de 226 directrices/directeurs de services d'aide à domicile, une nouvelle demande sur cinq qui leur a été adressée n'a pu être prise en charge intégralement en 2019, pour partie en raison d'un manque de personnels. Si la quasi-totalité de ces 226 services d'aide à domicile ont ouvert des postes en 2019, deux tiers de leurs directrices/directeurs disent avoir en permanence des postes vacants. Une étude de la DREES montre plus généralement un recul de 42 % depuis 2014 du nombre de candidates/candidats au concours d'entrée d'aide-soignante/soignant. Sondage fait par Opinion Way du 29/09 au 05/12/19 pour un observatoire regroupant l'UNA, Aesio, la Macif et Malakoff Humanis.

¹²⁴ CESE, avis Vieillir dans la dignité, rapporté par Mme Esch (2019).

¹²⁵ L'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA) regroupe des organismes à but non lucratif, dont des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

¹²⁶ Contrat de présence postale en application du décret du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et télécommunications électroniques.

¹²⁷ Cour des comptes, rapport L'accès aux services publics dans les territoires ruraux (2019), p. 45.

¹²⁸ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 42.

¹²⁹ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 4.

¹³⁰ Cour des Comptes, rapport public annuel 2016 et Sénat, rapport d'information sur L'implantation des services de l'Etat dans les territoires : état des lieux en enjeux financiers, présenté par Jacques Genest (2020), p. 40 et 79. Le plan Préfecture Nouvelle Génération prévoit de renforcer le pôle interrégional d'appui (PIACL) via une augmentation d'effectifs et de le compléter en créant deux nouveaux pôles d'expertise.'

¹³¹ Audition par la section de Xavier Czerwinski, représentant Régions de France, lors de la table-ronde des associations de collectivités territoriales.

¹³² La loi du 18 novembre 2016 a renforcé cette spécialisation en transférant le contentieux de la Sécurité sociale aux pôles sociaux de 116 tribunaux de grande instance. La loi du 23 mars 2019 a créé une juridiction unique à compétence nationale en matière d'injonction de payer et a fusionné tribunaux d'instance et de grande instance au profit du tribunal judiciaire (ancien TGI) et de chambres de proximité (anciens TI). Cf. Site vie publique.fr : la carte judiciaire et sa réforme, par Nicolas Braconnier, magistrat.

¹³³ Des réorganisations de la Gendarmerie départementale et des services de la Police nationale relevant de la direction aéronavale de la sécurité publique (DCSP), sont intervenues à partir du milieu des années 2000. Elles se sont entre autres traduites par des redéploiements de communes entre Gendarmerie et Police nationales, ainsi que par des suppressions d'unités et des modifications d'implantations, notamment de Gendarmerie. Le nombre des postes les plus au contact des populations n'a toutefois pas été réduit en moyenne, même si l'impact en termes d'emploi et de retombées indirectes a été important pour certaines communes.

¹³⁴ Le ministère de la Défense a puissamment contribué, hors RGPP, à remodeler le paysage territorial, en application notamment du Livre Blanc et de la loi de programmation militaire 2009-2014 : entre 2008 et 2015, l'armée de Terre est passée de 98 régiments et 30 états-majors à 80 régiments et 17 états-majors, la Marine de 6 bases aéronavales et 12 états-majors à 4 bases aéronavales et 9 états-majors, l'armée de l'Air de 37 bases aériennes et 6 états-majors à 29 bases aériennes et 6 états-majors. Si les armées ne rendent pas aux populations locales un service public au sens habituel du terme, cette réduction de leur format et du nombre de leurs implantations ont des incidences importantes en termes d'aménagement du territoire sur les communes concernées en raison de leurs retombées directes et indirectes sur l'emploi local et l'activité.

¹³⁵ Deux circulaires du Premier ministre des 5 novembre 2015 et 29 août 2016 ont visé à anticiper et à coordonner les réorganisations des implantations territoriales des services de l'Etat. Ce dispositif devait concerner tous les ministères, la Conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat (CNATE), qui réunit les secrétaires généraux de l'ensemble des ministères, étant chargée du suivi de la mise en œuvre de ce mécanisme de concertation, mais il n'avait dans un premier temps guère reçu d'application pratique (Cour des comptes p. 69).

¹³⁶ Frédéric Taulelle, professeur des universités au centre universitaire Jean-François Champollion de Rodez, article Les services de l'Etat ont diminué leur offre en fonction de données statistiques" cf. www.assomaire34.fr

¹³⁷ Il réunit autour de la préfète ou du préfet de région les préfètes/préfets de département, les chefs/chefs des services déconcentrés de l'Etat et des responsables d'établissements publics de l'Etat (ADEME, Pôle emploi, etc.) présents dans la région (cf. décret du 24 juillet 2019 et entretien des rapporteurs avec Laurent Buchallat, op. cit.).

¹³⁸ Cf. Assemblée nationale, Délégation aux collectivités territoriales, Mission "Flash" sur l'investissement des collectivités territoriales présentée par Rémy Rebeyrotte et Christine Pirès Beaune, députés (2019) p. 6.

¹³⁹ Contribution du Groupe Entreprise du CESE.

¹⁴⁰ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport annuel 2016, fiche 4.8, Alain Deschamps, Epareca.

¹⁴¹ CESE, étude L'accès aux services publics dans les Outre-mer, op. cit.

¹⁴² CESE, étude L'accès aux services publics dans les Outre-mer, op. cit et audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, par la délégation Outre-mer du CESE.

¹⁴³ Contribution du Groupe CGT du CESE.

¹⁴⁴ Contribution du groupe de la CGT.

¹⁴⁵ Données chiffrées communiquées par Mme Duval-Huwart, directrice France service, lors de son audition par la section, le 18 mars 2020.

¹⁴⁶ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019), p. 40.

¹⁴⁷ Assurance maladie, communiqué de presse du 31 mars 2020.

¹⁴⁸ L'open data ou "données ouvertes" est une pratique et une politique qui consiste à laisser aux usagers/usagers un accès et un usage libres aux données. D'origines publique ou privée, les données sont diffusées de façon structurée selon une méthode et avec une licence ouverte visent à garantir leur libre accès et la possibilité de leur réutilisation par toutes et tous sans restriction technique, financière ou juridique.

¹⁴⁹ Le Big Data ou "méga données" concerne des ensembles de données dont le volume considérable exige des techniques nouvelles de stockage et de traitement des bases de données.

¹⁵⁰ CNFPT Etude "Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale (2018)", p. 9 et 10.

¹⁵¹ Entretien avec les rapporteurs de François Deluga, président du CNFPT, et Laurent Trijoulet, directeur de cabinet du président.

¹⁵² CESE avis La coproduction à l'heure du numérique: risques et opportunités pour la consommatrice/consommateur et l'emploi, Martine Derobert (2016) p. 6.

¹⁵³ Entretien avec les rapporteurs de Laurent Buchailat, sous-directeur de l'administration territoriale à la direction de l'Administration territoriale et de la modernisation du ministère de l'Intérieur.

¹⁵⁴ Entretien des rapporteurs avec Mme Firmine Duro, directrice des Partenariats et de la Territorialisation de Pôle Emploi.

¹⁵⁵ Entretien des rapporteurs avec MM. Rivière, président, et M. Villard, directeur général de la CNAV.

¹⁵⁶ Opinion Way -Good Technology, "Les Français et les services administratifs en ligne", octobre 2014, cité par Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019), p. 11..

¹⁵⁷ Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) "Tableau de bord des services numériques : édition 2017", sondage réalisé par TNS Sofres en avril 2016 auprès d'un échantillon représentatif de particuliers et d'entreprises.

¹⁵⁸ Cf. Portail de la transformation de l'action publique "Dites-le nous une fois : un programme pour simplifier la vie des entreprises" 26. 09. 2013."

¹⁵⁹ Le décret "relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations" précise les domaines et procédures concernées et organise les conditions d'échanges entre administrations, qui peuvent s'appuyer sur un catalogue d'API (outil informatique permettant à un site internet ou à un logiciel de communiquer avec un autre ordinateur et d'échanger des données) opéré par la DINUM afin de sécuriser ces échanges d'informations.

¹⁶⁰ Décret du 18 janvier 2019 relatif aux échanges de données et d'informations entre administrations dans le cadre des démarches administratives, et décret du 18 janvier 2019 fixant la liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de fournir.

¹⁶¹ Cf. Portail de la transformation de l'action publique "Simplification des démarches administratives : Dites-le-nous une fois passe à la vitesse supérieure. 24 janvier 2019. Participeront à cette expérimentation les collectivités territoriales de plus de 3500 habitantes/habitants, les services de l'Etat et les autres administrations comptant au moins 50 agents/agents.

¹⁶² Entretien des rapporteurs avec M. Pierre Peix, directeur délégué de la CNAM en charge du réseau des caisses primaires, et Mme Sandrine Lorne, directrice des relations clients et marketing de la CNAM, en charge de la programmation du compte AMELI.

¹⁶³ Par exemple, les tests pour dématérialiser un formulaire de déclaration de perte d'une carte grise ayant montré que le terme "duplicata" n'est pas compris par une partie du public, il a fallu trouver un équivalent.

¹⁶⁴ Il n'y pas donc pas en ce domaine d'acclimatation comme peut être le cas pour l'utilisation, plus fréquente, du site de commande des billets à la SNCF, par exemple.

¹⁶⁵ Entretien des rapporteurs avec Laurent Buchailat, sous-directeur de l'administration territoriale à la Direction de la Modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur.

¹⁶⁶ Un responsable d'administration décide de créer une startup d'Etat pour résoudre un problème prédéfini de politique publique ou en lançant un appel à innovatrices/innovateurs pour identifier des agents/agents publics au profil d'intrapreneuse/intrapreneur. Une équipe est alors mise en place pour développer une solution en travaillant au plus près des usagères/usagers. Elle a 6 mois (et un premier financement de 200 000€) pour lancer la première version de sa solution et n'obtient des financements complémentaires que si elle démontre l'utilité de sa solution. Les coûts de développement et de fonctionnement des Startups d'Etat sont à la charge de l'administration partenaire qui les porte. "Une Start-Up d'Etat n'a le plus souvent pas de personnalité juridique propre à son lancement mais peut devenir ensuite un service national au sein d'une administration ou d'un GIP autonome". Source <https://beta.gouv.fr/apropos/>

¹⁶⁷ <https://api.gouv.fr/> et Clément Bertholet et Laura Létourneau, Ubérisons l'Etat avant que d'autres ne s'en chargent (2017), p. 113.

¹⁶⁸ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, p. 49.

¹⁶⁹ Cf. Baromètre du numérique 2019, CREDOC, décembre 2019, réalisé pour le Conseil général de l'économie, l'ARCEP et l'Agence du numérique.

¹⁷⁰ INSEE L'économie et la société à l'ère du numérique, édition 2019, p. 134.

¹⁷¹ INSEE L'économie et la société à l'ère du numérique, édition 2019, p. 134.

¹⁷² ADEME et CIGREF, réalisation d'un bilan des émissions de Gaz à effet de serre - Secteur Technologies Numériques, Information et communication et Equipements électriques et électroniques, Voir aussi Rapport annuel, données 2017, ADEME, novembre 2018.

¹⁷³ INSEE L'économie et la société à l'ère du numérique, édition 2019, p. 134.

¹⁷⁴ CESE, avis Avant-projet de loi d'orientation des mobilités, rapporté par Bruno Duchemin (2018).

¹⁷⁵ CESE avis La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie?, rapporté par Philippe Saint-Aubin (2019), p. 12.

¹⁷⁶ ADEME Registre DEEE - Rapport annuel - données 2017 et INSEE L'économie et la société à l'heure du numérique édition 2018, p. 134-135.

¹⁷⁷ CREDOC Baromètre du numérique 2019, p. 200 et suivantes.

¹⁷⁸ Intervention de François Lions, membre du collège de l'ARCEP, lors de son audition par la section ADT.

¹⁷⁹ Cour des comptes, rapport L'accès aux services publics dans les territoires ruraux (2019), p. 38.

¹⁸⁰ FttH: "Fiber to the Home" ou desserte par fibre de l'abonné, c'est-à-dire un réseau de télécommunication physique qui permet l'accès à un Internet très haut débit, la fibre optique se terminant au domicile de l'abonné.

¹⁸¹ Audition par la section de François Lions, membre du collège de l'ARCEP, d'Agnès Domergue, cheffe de l'unité Territoires connectés et de Guillaume Decorzent, chef de l'unité couverture et investissements mobiles.

¹⁸² Audition de François Lions, de l'ARCEP, par la section, op. cit.

¹⁸³ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019), p. 14.

¹⁸⁴ Contribution du groupe des Outre-mer du CESE à l'avis.

¹⁸⁵ CESE, étude Les services publics dans les Outre-mer (2019), op. cit. p. 89.

¹⁸⁶ CESE, avis Impact des infrastructures de réseaux (2020) p. 27.

¹⁸⁷ Depuis la fin des années 1990, le CESE note régulièrement dans ses avis à quel point disposer d'une bonne couverture numérique et d'équipements permettant de l'utiliser est essentiel pour le développement des territoires ainsi que pour la qualité de vie de leurs populations et des acteurs qui y sont installés. Cf. entre autres les avis du CESE La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement des territoires, rapporté par Paul de Viguierie (2013), Révolution numérique et évolution des transports de personnes, rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud (2015), Comment promouvoir le dynamisme économique des territoires ruraux ?, rapporté par Guillaume de Russé (2015), Avant-projet de loi égalité réelle Outre-mer, rapporté par Christian Vernaudo (2016), Avant-projet de loi de développement des territoires de montagne, rapporté par Michelle Nathan (2016), La place des jeunes dans les territoires ruraux rapporté par Bertrand Coly et Danielle Even (2016), Tourisme et numérique, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Régis Wargnier (2017), Métropoles, apports et limites pour les territoires, rapporté par Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage (2019).

¹⁸⁸ Environ 20 millions de smartphones sont vendus chaque année en France (cf. INSEE L'économie et la société à l'heure du numérique, édition 2019, p. 134). D'après Eurostat, la part des ménages composé d'au moins une personne âgée de 16 à 74 ans ayant accès à Internet atteint en France 89 % en 2018 (taux qui correspond à la moyenne de l'UE). Ce taux n'était que de 62 % en 2008 (cf. Eurostat ICT Household surveys, cité par INSEE L'économie et la société à l'ère du numérique édition 2019, p. 140 et 141).

¹⁸⁹ CREDOC Baromètre du numérique 2019.

¹⁹⁰ INSEE Première n°1780, Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base (octobre 2019),

¹⁹¹ Contribution du groupe des Outre-mer du CESE à l'avis.

¹⁹² INSEE Première n° 1589, En 2015, les prix dans les Outre-mer restent plus élevés qu'en métropole (2016).

¹⁹³ INSEE L'économie et la société à l'heure du numérique édition 2019, p. 98.

¹⁹⁴ Cf. article 2 de l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales. Cet article édicte que : "Dans la mise en œuvre de leur politique d'action sociale, les caisses portent notamment une attention particulière aux familles qui ont les plus lourdes charges et les ressources les plus modestes ou qui, rencontrant des difficultés de vie, sont exposées à des risques d'exclusion. Elles veillent à l'accès aux droits des allocataires, tant en ce qui concerne les prestations légales que les prestations d'action sociale, notamment les aides financières qu'elles accordent. De même, elles s'assurent que les bénéficiaires de l'action sociale accèdent aux équipements et services auxquels ils ont droit, notamment en ce qui concerne leur participation financière. Dans ce cadre, elles mettent en œuvre des actions d'accompagnement social, elles facilitent l'accès aux équipements et services qu'elles soutiennent ou qu'elles gèrent et peuvent attribuer des aides financières directes".

¹⁹⁵ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics" (2019), p. 20.

¹⁹⁶ Les personnes abonnées en difficulté de paiement ont deux mois après l'impayé pour solliciter le fonds de solidarité pour le logement de leur conseil départemental. Celui-ci a alors deux mois pour statuer sur le versement de l'aide financière, qui prend la forme d'un abandon partiel ou total des créances de la part de l'opérateur.

¹⁹⁷ Article 108 de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 et article 115-3 du Code de l'action sociale et de la famille.

¹⁹⁸ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019), p. 19.

¹⁹⁹ Cela peut sembler paradoxal, dans la mesure où les ordinateurs n'étaient utilisés il y a un demi-siècle que par un petit nombre de grandes administrations et entreprises, où l'usage d'Internet était peu courant en France voici seulement quatre décennie et où les premiers smartphones remontent au début des années 1990. Mais la révolution numérique a pris une ampleur telle que pouvoir bénéficier des possibilités qu'il offre devient progressivement aussi indispensable à notre époque qu'a pu l'être l'apprentissage de la lecture et de l'écriture à partir de la fin du XIX^{ème} siècle.

²⁰⁰ INSEE Première n°1780 Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base", Ségolène Legleye et Annaïck Rolland (octobre 2019), p. 1.

²⁰¹ Cf. "Enquête sur l'illectronisme en France" (mars 2018), réalisée par l'Institut CSA pour le syndicat de la presse sociale auprès d'un échantillon de 1000 personnes

²⁰² Champ France hors Mayotte, personnes âgées de 15 ans ou plus, ayant utilisé Internet au cours des douze derniers mois et n'ayant ni déclaré ses revenus, ni fait d'autres démarches administratives en ligne, cité par INSEE Sources INSEE, enquêtes TIC -ménages 2015 et 2018

²⁰³ CESE avis Combattre l'isolement social, rapporté par Jean-François Serres, (2016).

²⁰⁴ Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits, volume 2, relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque de non-recours (2017), citée par Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019), p. 32.

²⁰⁵ Chiffres CREDOC 2019, Baromètre numérique p. 220 et 224, 2259 personnes interrogées parmi des personnes de 12 ans et plus en face à face.

²⁰⁶ L'indicateur des capacités numériques, dont Eurostat a proposé la définition, est établi sur une sélection d'activités liées à l'utilisation d'Internet ou de logiciels dans quatre domaines spécifiques (recherche d'informations, communication en ligne, résolution de problèmes informatiques, utilisation de logiciels). Chaque domaine est noté de 0 à 2. On suppose que les personnes déclarant faire certaines activités ont effectivement les capacités correspondantes. Pour les domaines "information" et "communication", l'absence d'usage d'Internet au cours des 3 derniers mois donne la note "0". Pour les domaines "logiciel" et "résolution de problèmes", c'est le non-usage dans l'année. L'échelle agrège donc incapacité (non-usage d'Internet) et défaut de compétence. Elle distingue les "capacités nulles" (les quatre notes à 0), les "compétences faibles" (au moins une note nulle), "de base" (aucune note nulle) et "plus que basiques" (toutes les notes à 2). Cf. INSEE L'économie et la société à l'heure du numérique, édition 2019, p. 94.

²⁰⁷ INSEE Première n°1789 (2019), op. cit. p. 2.

²⁰⁸ INSEE Première n°1780 (2019), Source ITC ménages 2019, cité par INSEE Première n°17890, tableau Equipement, usage d'Internet et capacité numérique, p. 2.

²⁰⁹. INSEE Première n°1780.

²¹⁰ Enquête 2018 sur l'illectronisme en France, Institut CSA pour le Syndicat de la presse sociale

²¹¹ Conseil national du numérique, rapport L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité, coordonné par Jérémie Boroy (2020). Les personnes concernées par l'accessibilité numérique seraient en France de l'ordre de 9,6 millions selon l'OMS (Rapport mondial sur le handicap 2010) et de 20 % de la population selon les estimations du Secrétariat d'Etat au numérique, v. rapport du CNM p. 14 et 16.

²¹² CREDOC note Consommation et modes de vie n°288, Elode Alberola, Patricia Crouette et Sandra Hoibian, "E-administration, la double-peine des personnes en difficultés" (avril 2017).

²¹³ Défenseur des droits rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, p. 32.

²¹⁴ Ordre de grandeur cité par Pierre Peix, directeur délégué en charge du réseau des caisses primaires à la CNAM, en enttetiën avec les rapporteurs.

²¹⁵ Source Plate-forme LesBonsClics.

²¹⁶²¹⁶ PIX est une startup d'Etat créée en 2016 qui réunit, sous forme de GIP, des acteurs tels que le ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, l'Université ouverte des humanités, le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Université de Strasbourg et le Centre National des Arts et métiers (CNAM).

²¹⁷ Source Site web de PIX.

²¹⁸ Contribution du Groupe de la Coopération à l'avis.

²¹⁹ IGAS, rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 51 et suivantes.

²²⁰ Audition par la section de Cédric O, secrétaire d'Etat au numérique.

²²¹ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 61.

²²² IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 61.

²²³ Défenseur des droits, rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics (2019), p. 45.

²²⁴ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 61

²²⁵ Une délégation de la section ADT s'est rendue en Région Bourgogne Franche Comté en février 2020 pour un échange avec les responsables de cette mission.

²²⁶ Mission Société numérique, Rapport de la Stratégie nationale pour un numérique inclusif. la

²²⁷ Audition par la section de Nadi Bou Hanna, DINUM.

²²⁸ Emmaüs Connect, étude Le numérique au sein de l'Action sociale dans un contexte de dématérialisation Politiques d'établissements, pratique des professionnels et accompagnement numérique des usagers, réalisée par Yve-Marie Davenel, avril 2016.

²²⁹ L'initiative Les Connectés devrait en 2019-2020 concerner 320 volontaires dans 33 territoires, avec le soutien d'AG2R La Mondiale et d'autres partenaires.

²³⁰ Audition par la section de Nadi Bou Hanna, Directeur interministériel du numérique (DINUM)

²³¹ IGAS rapport Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées aux opérateurs de la protection sociale, février 2020, p. 4.

²³² CESE, avis Pour une politique de souveraineté européenne du numérique, rapporté par Benoît Thieulin (2019).

²³³ CESE avis Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté, rapporté par Eric Péres (2015), p. 8.

LES AVIS DU CESE



Les services publics et au public ont fortement évolué sous l'effet de choix politiques et de mutations technologiques. La population, attachée aux services publics, attend des améliorations en termes d'accessibilité et de qualité des services rendus. La réduction de la présence physique de certains services publics, en particulier dans des territoires ruraux, urbains et ultra-marins est regrettée.

La révolution numérique a modifié les modalités de travail au sein du secteur public et la relation avec les usagers et usagères, permettant de profondes améliorations. Le confinement, lié à la crise de la Covid-19, a mis en lumière les apports essentiels et les limites du numérique. Des disparités d'accès au numérique à Très Haut Débit persistent entre territoires et la part des Français qui sont peu à l'aise avec ces technologies est importante, avec en particulier un nombre très élevé d'illectronistes. Il est apparu également que le recul de la présence humaine dans certains services publics ne peut pas être compensé par le numérique.

Les services publics et au public doivent tirer le meilleur parti du numérique, qui reste un moyen et non une fin. L'avis identifie les défis à relever pour réussir la transformation numérique des services publics, là où elle est possible et souhaitable, et fait pour y parvenir un ensemble de préconisations.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41120-0016

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-NNNNNN-N



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications