

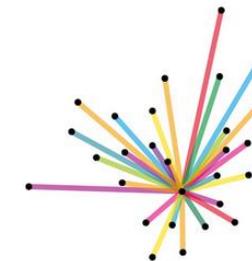
Numérisation des démarches administratives : les professionnels de la médiation à l'épreuve

Céline Borelle, sociologue à SENSE (Orange) et chercheure associée au CEMS (EHESS/CNRS/INSERM)

Anne-Sylvie Pharabod, sociologue à SENSE (Orange)

Valérie Peugeot, chercheuse à SENSE (Orange)

4^{ème} éd. d'AGINUM, Bordeaux, le 15 novembre 2022



BORDEAUX
MÉTROPOLE



Présentation issue de l'article à paraître :

Borelle C. , Pharabod A.-S. et Peugeot V., « Numérisation des démarches administratives. Les professionnels de la médiation à l'épreuve », *Revue des Politiques Sociales et Familiales*, n°145, décembre 2022



INTRODUCTION



Des effets sociaux de la « dématérialisation » administrative sur les publics et les travailleurs sociaux

- **Des inégalités amplifiées**

- des relations de guichet reconfigurées (Deville, 2018)
- un accès aux droits conditionné par une « obligation de connectivité » (Mazet, 2019)
- un risque accru de non-recours et une invisibilisation du rapport des administrés avec l'État social (Revil et Warin, 2019)

- **Une remise en question pour les travailleurs sociaux**

- une « *épreuve de professionnalité* » (Ravon et Vidal-Naquet, 2014) qui interroge de façon très concrète leur façon d'exercer leur métier (Davenel, 2016 ; Mazet et Sorin, 2020)
- un « sale boulot » (Hughes, 1996) qui fait l'objet de différents processus de report (Okbani, 2020 ; Flaux, 2021)

Deux autres groupes professionnels impliqués

- **Des professionnels de la médiation**

- Les médiateurs numériques dont le travail consiste à aider les publics à s'approprier les outils
- Les médiateurs administratifs dont le mandat consiste à aider les publics à faire leurs démarches administratives

- **Des groupes à la professionnalisation davantage « problématique » (Corteel et al., 2009)**

- Définition de la professionnalisation : « processus d'émergence, de différenciation et d'autonomie d'activités professionnelles » (Demazière, 2009, p. 85).

- **La dématérialisation administrative amène ces groupes professionnels à devenir parties prenantes d'un même « système de professions » (Abbott, 1988), c'est-à-dire à se développer de manière interdépendante.**

Une épreuve de structuration pour des groupes professionnels devenus voisins

- **L'aide à la réalisation des démarches administratives en ligne : une nouvelle tâche qui participe de la (re)construction des différents groupes professionnels auxquels elle incombe.**
 - Comment la dématérialisation administrative constitue-t-elle une épreuve de structuration pour des groupes professionnels engagés dans l'accompagnement des personnes à différents égards (la réalisation des tâches administratives et les usages d'outils numériques) ?
- **Analyser la professionnalisation de l'accompagnement aux démarches administratives en ligne « par le haut » et « par le bas »**
 - Articuler la régulation étatique et les pratiques professionnelles

Deux enquêtes de terrain complémentaires

- **Enquête socio-historique sur la problématisation publique de l'accompagnement au numérique depuis le début des années 1990 jusqu'à nos jours**
 - Analyse documentaire sur un corpus hétérogène (textes législatifs, plans gouvernementaux, rapports publics, études, presse spécialisée, billets de blogs écrits par des médiateurs numériques, archives institutionnelles en ligne) (n=62) et entretiens exploratoires avec des acteurs politiques et associatifs (n=8)
- **Enquête ethnographique sur un dispositif inédit au sein duquel les médiateurs numériques et les médiateurs administratifs ont été amenés à travailler ensemble** : le centre d'appel doté d'un numéro national « Solidarité numérique » (SN) initié par la MedNum en mars 2020
 - Entretiens avec les acteurs engagés dans la fabrique institutionnelle de SN (n=5), analyse qualitative du « chat » permettant aux répondants d'échanger entre eux (environ 3 000 messages échangés du 20 mars au 30 juin 2020 entre 300 utilisateurs), entretiens approfondis avec des répondants aux statuts professionnels variés (n=19), observation des rencontres interprofessionnelles organisées à l'initiative de la MedNum (NEC – Numérique en Commun[s]).

La tâche d'accompagner aux démarches en ligne émerge dans un double maillage territorial



Accompagner la « dématérialisation » : un impensé dans l'avènement de l'administration électronique

- **L'administration électronique**

- 1997 : discours d'Hourtin sur l'entrée dans la société de l'information
- 2004 : plan ADELE de l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE créée en 2003)
- 2008 : plan France Numérique 2012

- **Une rhétorique de la simplification**

- 2009 : plan « 100 simplifications » en 2009
- 2013 : « choc de simplification »
- 2017 : « programme Action publique 2022 » = 100% des démarches dématérialisées

- **Une visée d'efficacité antibureaucratique inspirée du *New Public Management***

- À l'articulation entre des orientations plurielles (rationalisation, transparence mais aussi lutte contre la fraude – Dubois, 2021)
- Une figure de l'utilisateur inscrite dans le design des innovations (Dagiral 2011 ; Gélédan 2016 ; Alauzen 2019)
- Un travail social d'accompagnement en auto-mandat (Ravon, Vidal-Naquet 2011 ; Mazet, Sorin 2020)

La médiation numérique, entre réparation et émancipation

- **La perspective équiementière : des accès publics à Internet à animer**
 - Des villes pionnières (Brest avec les PAPI, 1998), réseau CréAtif (1999)
 - Des programmes nationaux (Cyberposte, CyberBases, Espace Culture Multimédia, Point-Cyb)
 - 2001 : la Mission interministérielle pour l'Accès Public à Internet lance les Espaces Publics Numériques
 - Une animation souvent assurée par des précaires : emplois jeunes, services civiques, emplois d'avenir
- **Une médiation numérique qui tend au s'auto-institer**
 - 2010 : blog de Loïc Gervais, le « médiateur numérique » se distingue de l'animateur socioculturel
 - 2011 : premières Assises nationales de la médiation numérique (portées par CréAtif)
 - 2013 : reconnaissance de la médiation numérique par le Conseil National du Numérique
 - Au-delà de l'accès et même de l'usage, développer la culture technique et la participation citoyenne
 - Une articulation fragile entre visée réparatrice pour les plus vulnérables et visée émancipatrice pour tous

La médiation administrative, de l'accueil vers l'accompagnement

- **Des premiers relais vers les services publics, d'abord en zone rurale ou en banlieue**
 - 1995 : premier Point Information Médiation Multi-Services à Lyon (Union nationale des PIMMS en 1998)
 - 2006 : 15 opérateurs (Poste, ANPE, EDF...) s'engagent à mutualiser, regrouper, dématérialiser les services d'intérêt général – création du Label Relais Services Publics (RSP)
 - 2013 : l'État crée le label Maison des Services au Public (MSAP)
- **Une professionnalisation sur deux pieds : facilitation administrative et facilitation numérique**
 - 2006 : Inspection générale de l'administration préconise de former les agents d'accueil
 - 2008 : Union nationale des PIMMS élabore un référentiel métier
- **Alertes sur la dématérialisation : vers une densification des relais**
 - 2019 : Rapport du défenseur des droits / labellisation Maison France services accessible en 30 minutes (ANCT)
 - D'une logique d'accès aux services publics à une logique d'accompagnement aux démarches en ligne
 - Le numérique moins perçu comme une opportunité d'émancipation que comme une marche à montée
 - Résoudre des problèmes administratifs et participer à la diffusion d'une culture technico-administrative

L'accompagnement aux démarches administratives : menace ou opportunité pour la professionnalisation des médiateurs ?



La médiation numérique fragilisée par du « sale boulot »

- **Devoir faire une place accrue à de l'accompagnement individuel plutôt que des ateliers collectifs**
 - Faire avec un public menacé par la dématérialisation administrative, « obligé » plutôt que disposé à entrer dans une logique d'appropriation

J'ai trop de demandes et les personnes ne sont pas dans cette demande de faire avec moi. Elles sont dans la demande que la démarche soit faite. Donc déjà, je leur force un petit peu le cerveau à écouter quelque chose qu'elles n'avaient pas souhaité au départ. » (Harold, médiateur numérique, Ligue de l'Enseignement)

- **Faire sans savoir-faire ni outils spécifiques : une culture d'autodidactes moins efficace pour se former aux démarches administratives qu'à l'acquisition de compétences numériques**

« Les gens croient qu'on peut les aider à faire une déclaration, mais nous, on peut juste faire l'aide technique. Je n'y connais rien dans les droits. Quelle case il faut qu'ils cochent, je ne sais pas. On aimerait bien avoir des numéros de téléphone, être sûrs de tomber sur quelqu'un [de l'administration concernée] quand on est avec des gens, pour ne pas faire de bêtises. On est un peu comme les autres personnes. » (Marie-Gaëlle, médiatrice numérique, médiathèque et EPN)

Une urgence qui fait de l'ombre à la vocation sociale de la médiation numérique

- **Une portée sociale présente dès l'origine, mais plutôt sous l'angle d'une visée émancipatrice**
 - L'ancrage dans l'éducation populaire et l'éducation aux médias : le numérique hors les murs, faire advenir un utilisateur acteur
 - Le techno-enthousiasme militant et plutôt alternatif des débuts d'internet
- **Désenchantement et complexité au tournant des années 2010**
 - Un internet devenu marchand qui pose question : l'urgence d'éduquer à la culture socio-technique et ses enjeux politiques
 - Des EPN aux publics précaires, « déclassés » en regard des fablabs et tiers-lieux « enchanteurs »
 - Se distinguer des structures à vocation marchande d'accompagnement à la digitalisation des activités
- **Un travail de médiation numérique empêché par l'explosion des demandes sociales**
 - La nécessité de lutter contre des inégalités amplifiées par le numérique
 - Un questionnement accru pour définir le travail social acceptable et la professionnalisation du travail de médiation numérique

Médiateurs administratifs : un travail de guichet « anobli »

- **Une aide aux démarches en ligne au cœur de l'activité des médiateurs administratifs**

- Un accompagnement numérique qui remet de l'humain dans le travail de guichet

« Je suis passionné par ce que je fais. Surtout avec le numérique, il y a le social, le contact avec les personnes... » (Mathieu, animateur, France Services)

- **Un personnel bénéficiant de formations de la part des services partenaires et d'outils spécifiques : Admin +, réseaux de référents, mandats...**

« Je sais que France Services l'a mis en place avec la labellisation France Services. Nous, on en avait déjà créés bien avant [...] Parce que c'est vraiment faire à leur place, sur des choses qui sont un peu... de l'utilisation de données personnelles » (Séverine, directrice, France Services)

Une tâche d'accompagnement à valeur sociale plutôt qu'un travail administratif subalterne

- **Une déqualification des agents depuis les années 2000**

- Délais chronométrés ; séparation grandissante entre back et front office ; fin des portefeuilles d'utilisateurs attribués à des agents (Gabarro, 2018)

- **Des structures de proximité qui permettent une reconnaissance du travail d'accompagnement**

- Une compétence réglementaire et une certaine polyvalence
- Une inscription dans un maillage territorial et la connaissance d'un public local

Nous, on a encore beaucoup de gens qui nous disent : "J'ai un peu de mal à finir le mois, j'ai un salaire de tant, et c'est tout". Et quand on va inspecter le dossier, on dit : " Oui, mais vous n'avez pas fait la demande de prime d'activité. – C'est quoi la prime d'activité ?" » (Stéphane, médiateur administratif, France Services)

- **Un travail social sans stigmatisation**

« À France Services, ce que les gens nous disent et ce que les gens apprécient, c'est la neutralité. [...] Alors que si je vais au CCAS, tout le monde va savoir que j'ai une difficulté sociale. » (Séverine, directrice, France Services)

Un paysage de l'accompagnement aux démarches administratives en ligne durablement brouillé



Le sentiment partagé d'incarner la faillite de l'État social

- **« Eux » VS « nous » dans « Solidarité numérique »** : des opérateurs de services publics qui se déchargent sur les médiateurs (renvoi de la CAF vers le numéro de SN)

Extrait des échanges sur le « chat »

« On pourrait renommer Solidarité Numérique comme service client national »

« C'est ce qu'on appelle l'effet #VoitureBalaiDuNumérique »

« Cela devient fatiguant heureusement qu'on est passionné. Mais il va falloir sérieusement que le terrain soit plus écouté ! »

- **En dehors du contexte de confinement** : des services « pollueurs » qui pèsent sur les collectivités territoriales en créant des besoins d'accompagnement, dans le cadre de transferts « implicites » (Obkani, 2020)
- **Le sentiment partagé de devoir combler, sans y parvenir, les défaillances de l'action publique** : les « derniers remparts [sans cesse plus fragilisés] de la protection sociale » (Flaux, 2021, p.115).

De la collaboration interprofessionnelle

- **« Solidarité numérique » : l'occasion d'échanger, ou d'assister aux échanges, entre professionnels ayant des préoccupations communes mais venant d'univers différents**
 - L'opportunité de découvrir d'autres approches de l'accompagnement au numérique : un lieu d'acculturation
 - Une entraide bienveillante entre des professionnels solidaires en contexte d'urgence
- **Des cultures techniques contrastées**
 - Les médiateurs numériques : autonomes, rompus au bricolage de solutions *ad hoc* initiées horizontalement, s'intéressant à la dimension technique du numérique, soucieux de certains enjeux juridiques (données personnelles) et moins d'autres (responsabilité du professionnel)
 - Les médiateurs administratifs : plus respectueux des procédures hiérarchiques et plus attachés à des rôles cadrés, peu familiers d'un outil collaboratif tel que le « chat », disposant d'un outillage technico-juridique propre (mandat, Admin+, etc.)

Une certaine mise en concurrence

- **Des médiateurs administratifs davantage mobilisés dans « Solidarité numérique »**
 - Les compétences des spécialistes de la démarche administrative particulièrement mises à contribution, notamment par le système d'« escalade » : saturation du centre d'appels par des requêtes administratives, un canal téléphonique qui se prête aux traitements administratifs
 - Les compétences des médiateurs numériques moins sollicitées : peu de demandes d'ordre technique, un canal téléphonique peu favorable à de l'assistance technique
- **Des médiateurs numériques qui deviennent soutiens et formateurs de professionnels dont la mission est de garantir l'accès aux droits et services pour les plus démunis**
 - Une amertume des médiateurs numériques qui affleure dans le « chat » de l'édition 2020 de NEC
 - « *Quand va-t-on traiter de la différence entre médiation d'urgence (France connect) et Médiation d'autonomie ?* »
 - « *Les EPN ont l'air oublié depuis quelques temps au niveau national alors que ce sont les premiers à accompagner les usagers à la culture numérique* ».

Vers une confusion des figures professionnelles

- **Des groupes professionnels non étanches et peu unifiés**
 - Des trajectoires complexes, des formations et des statuts hétérogènes, des emplois relativement discontinus
- **Une porosité croissante encouragée par les politiques publiques dédiées à l'inclusion numérique qui promeuvent le fonctionnement par projets et en réseau**
 - Hybridation des lieux et enchevêtrement des offres de services
- **Des figures professionnelles qui se rapprochent**
 - Le cas des « conseillers numériques France services » : entre médiation numérique et médiation administrative

Conclusion : bilan et enjeux



À retenir :

La dématérialisation administrative comme épreuve de structuration pour la médiation numérique et de la médiation administrative

- **Une médiation numérique affaiblie par le « choc de simplification » administrative**
 - Un champ d'activité qui demeure fragile, peu reconnu, aux contours fluctuants, et faisant l'objet d'une action publique peu structurée
- **Une médiation administrative consolidée par la dématérialisation accélérée**
 - Un champ d'activité qui voit sa légitimité accrue, un travail de guichet anobli

Enjeu n° 1 : Quelle division sociale du travail ?

- **Un groupe professionnel est défini par deux aspects : sa spécialisation dans la division sociale du travail et son existence en tant qu'acteur collectif (Demailly, 2003)**
 - L'aide à la réalisation des démarches administratives en ligne : une tâche pas clairement assignée à un groupe professionnel
 - Comment clarifier la division sociale du travail entre médiateurs administratifs et médiateurs numériques ?
- **Deux options :**
 - L'assignation de cette tâche à un seul groupe professionnel, les médiateurs administratifs étant actuellement dans une position de « dominance professionnelle » (Freidson, 1970) par rapport aux médiateurs numériques
 - Le découpage de cette tâche en deux spécialités distinctes, appuyées sur des cultures techniques contrastées, définissant pour chaque groupe une « juridiction professionnelle », c'est-à-dire un couplage entre un territoire d'intervention et une compétence reconnue (Abbott, 1988).

Enjeu n° 2 : Réenchanter le numérique (ou pas)

- **Originellement, la médiation numérique s'est construite en articulant deux visées de l'accompagnement au numérique : réparation et émancipation. Actuellement, ces visées semblent difficiles à tenir ensemble.**
 - La médiation numérique doit-elle se concentrer sur la mission émancipatrice en déléguant à d'autres groupes professionnels la visée réparatrice ? Ou bien au contraire, tenter de renouer le fil entre les deux missions ? Quitte à faire de ces missions des métiers spécifiques au sein de la médiation numérique ?
- **Au fil de son histoire, la médiation numérique a cultivé une visée émancipatrice en participant à l'enchantement du numérique. Actuellement, il paraît difficile d'opérer un tel (ré)enchantement.**
 - Comment réinventer la visée émancipatrice en cette période où Internet est présenté comme une « utopie déçue » (Tréguer, 2019) et où de nombreuses critiques tendent à remettre en cause les bénéfices mêmes de la numérisation des activités (Alexandre et al., 2022) ? Les médiateurs doivent-ils au contraire assumer d'être des acteurs importants de la critique en sensibilisant le grand public aux enjeux politiques des outils numériques ?

Enjeu n° 3 : Des outils d'experts à partager ?

En guise d'ouverture, quelques retours sur les discussions techniques entre les différents professionnels

- **Des dispositifs numériques manquants pour l'entraînement administratif**

- les outils de simulation pour se familiariser avec les manipulations : penser des outils spécifiques à l'accompagnement administratif (simulateur de formulaire, jeux de données réalistes, simulateurs de droits...)

- **Des outils juridiques des administratifs qui posent question**

- mandat, aidant connect : des outils pour intervenir en toute sécurité pour l'administration/l'agent impliqué mais difficile à mettre en œuvre ; penser un dispositif élargi qui favorise les relais entre services intervenants ?
- globalement, des visions contrastées autour de la protection des données personnelles : libristes/pragmatique ; protection des aidés/protection des aidants ; une responsabilité collective/une responsabilisation individuelle

- **Des outils collaboratifs plébiscités, entre apprentissages croisés et supervision**

- Sur SN, un partage de compétences mais aussi d'émotions
- les apports respectifs du travail en réseau hiérarchique (admin +, référent) / ou horizontal (chat, partage de ressources)

- **Des outils pédagogiques propres aux médiateurs numériques**

- la « ruse » pour faire adhérer au projet d'appropriation du numérique (via les enfants, les loisirs...)
- un accompagnement situé et collectif : favoriser les échanges entre « apprenants » et l'ancrage des savoir-faire
- apprendre à apprendre plutôt que certifier des acquis