



**ASKORIA**

activateur de solidarités



## ÉTUDE COMPREHENSIVE D'UNE DEMATERIALISATION :

## L'EXEMPLE D'UNE AIDE FINANCIERE A LA FORMATION PROFESSIONNELLE ACCESSIBLE PAR UN PORTAIL NUMERIQUE

---

**RAPPORT FINAL DE RECHERCHE**

**OCTOBRE 2022**

**CENTRE de RECHERCHE d'ASKORIA**

Réalisation de l'enquête : Florian PEDROT

Avec la participation de : Valérie JANSON, Pierre MAZET, François SORIN, Benoît VALLAURI

**ASKORIA**

2 avenue du Bois Labbé - CS 44238

35042 RENNES Cedex

[www.askoria.eu](http://www.askoria.eu)

# Table des matières

Introduction. De la dématérialisation aux dématérialisations comme objet de recherche : définition, enjeux.....	4
<b>I. La dématérialisation comme processus technologique de transformation d'une organisation .....</b>	<b>4</b>
<b>II. La dématérialisation ou les dématérialisations ? Une analyse à partir des démarches administratives.....</b>	<b>6</b>
II.1. Le discours des pouvoirs publics sur la dématérialisation des démarches administratives : le référentiel de la modernisation .....	6
II.2. Des politiques de dématérialisation des démarches administratives.....	11
<b>III. Plan du rapport .....</b>	<b>23</b>
1. La fabrique d'une dématérialisation d'une aide à la formation professionnelle au sein d'un Conseil Régional .....	25
<b>1.1. Des politiques de dématérialisations sur mesure, propres à chaque Direction au début des années 2000.....</b>	<b>25</b>
<b>1.2. Un logiciel adopté sous contraintes, dont les plus importantes sont celles d'industrialisation des aides et d'externalisation de la solution informatique.....</b>	<b>27</b>
<b>1.3. La rationalisation <i>a posteriori</i> de la politique de dématérialisations des aides au sein d'un Plan de transformation numérique .....</b>	<b>31</b>
<b>1.4. Les utilisateurs et leurs compétences numériques non problématisées .....</b>	<b>39</b>
<b>1.5. Une mise en fonctionnement du Portail chaotique à la Direction à la formation et un gouvernement de la dématérialisation au coup par coup.....</b>	<b>48</b>
2. Un point d'entrée unique pour un Portail collaboratif ? Promesses et réalisations effectives d'une Collectivité Plateforme.....	57
<b>2.1. Le travail numérique des agents sous dématérialisation : une tacheronisation de l'instruction.....</b>	<b>58</b>
2.1.1. L'instruction des demandes d'aide financière avant l'arrivée du Portail.....	58

2.1.2.	L’instruction des demandes après dématérialisation : travail du clic, annotations numériques sur les dossiers mutualisés et vérification des informations téléversées par les prestataires externes et les stagiaires.....	60
2.1.3.	La dématérialisation comme collaboration avec les bénéficiaires ou génératrice d’asymétrie et de contrôle dans la relation administrative ? .....	66
<b>2.2.</b>	<b>Les épreuves numériques des stagiaires sur le Portail .....</b>	<b>90</b>
2.2.1.	Caractéristiques sociodémographiques et rapports aux outils numériques des bénéficiaires de la dématérialisation de l’aide financière. ....	92
2.2.2.	Se conformer au rapport dématérialisé à l’administration, quel que soit son degré de maîtrise numérique et de connaissances administratives .....	101
<b>IV.</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>122</b>
<b>V.</b>	<b>Bibliographe.....</b>	<b>125</b>
	Articles, ouvrages, thèses.....	125
	Rapports .....	128
	Interviews, post de blogs.....	129

## Introduction.

### De la dématérialisation aux dématérialisations comme objet de recherche : définition, enjeux

L'année 2022 marque, en France, un tournant dans les relations que les citoyens entretiennent avec les administrations publiques. Depuis la fin des années 1990, des Programmes d'action publique successifs ont rendu possible la dématérialisation de la totalité des 250 démarches administratives les plus courantes au niveau national (demande de prestations, d'actes civils, etc.). Parmi ces Programmes, celui de l'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI) de 1998, ou encore divers Programmes d'administration électronique et numérique, ainsi que des Plans visant l'amélioration de la « performance » tel « Ensemble simplifions<sup>1</sup> », dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP).

Cependant, la dématérialisation ne porte pas uniquement sur les démarches administratives et d'accès aux droits. Elle s'étend depuis plus d'une vingtaine d'années dans de nombreux secteurs d'activités : dématérialisation de la relation de santé à travers l'*e-santé*<sup>2</sup>, attribution de subvention dans l'agriculture par la télédéclaration<sup>3</sup>. Nous sommes en réalité dans un moment dématérialisant au sein de notre société « devenue numérique<sup>4</sup> ».

#### I. *La dématérialisation comme processus technologique de transformation d'une organisation*

**Au sens strict, la dématérialisation est un processus technologique. C'est une modification de la production et/ou de la nature même des services ou des biens délivrés dans une organisation, destinée à les faire passer de l'état matériel (papier) à celui de données numériques, par le biais de supports techniques.**

---

<sup>1</sup> <https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/article987f726.html?artsuite=8>

<sup>2</sup> Michèle Thonnet, « L'e-santé, une mise en œuvre prometteuse et délicate », *Les Tribunes de la santé*, n°9, 2005, p. 61-73.

<sup>3</sup> Caroline Mazaud, « Le numérique, quels usages pour les agriculteurs ? », dans Daniel K. (dir.), *Les agriculteurs dans le mouvement de numérisation du monde. Enjeux économiques et sociologiques*, Éducagri éditions, Dijon, 2019, p. 17-33.

<sup>4</sup> Isabelle Compiègne, *La société numérique en question(s)*, Auxerre, Éditions Sciences humaines, 2010.

Elle est étroitement liée au développement d'outils numériques et à leur implantation dans des institutions publiques et privées : administrations, organismes, entreprises, associations.

**Ce processus technologique s'insère dans un marché, celui de la transformation des activités productives et de services par l'innovation dans le domaine numérique.** Les outils numériques qui servent de supports à la dématérialisation de services ou de produits sont développés par des éditeurs externes ou par des informaticiens à l'interne, au sein des Directions informatiques des organisations. Il existe par conséquent autour de la dématérialisation un enjeu de définition : acteurs institutionnels<sup>5</sup>, cabinets juridiques<sup>6</sup> ou de conseils spécialisés dans les stratégies numériques<sup>7</sup> s'efforcent de distinguer la dématérialisation d'autres processus de transformation numérique comme la numérisation ou la digitalisation. Les définitions alternent entre une indifférenciation des termes et une certaine graduation, correspondant à différents niveaux de prestations. Dans cette dernière perspective, la numérisation serait ainsi le passage de l'analogique au numérique. Elle constituerait l'étape de transformation de base d'une organisation. Elle précéderait l'étape de dématérialisation, dans laquelle l'organisation est configurée pour produire des documents et des processus métiers de manière « nativement » numérique, c'est-à-dire sans passer et penser par le papier. Elle serait suivie de l'étape ultime de *digitalisation* de l'ensemble de l'organisation, dans laquelle la donnée numérique est considérée comme une valeur qu'il s'agirait d'extraire et d'utiliser à des fins de rationalisation des services et des productions délivrées.

---

<sup>5</sup> « *Dématérialisation / Electronic data processing : Opération visant à ce que les documents gérés aujourd'hui sous forme papier le soit demain sous forme électronique, soit par le biais d'une opération de numérisation, soit par la révision des processus de production et de gestion de l'information* ». Citation extraite du blog de l'archiviste Marie-Anne Chabin. <https://transarchivistique.fr/difference-entre-numerisation-et-dematerialisation/>

<sup>6</sup> « *La "digitalisation" des documents et des échanges est le terme qui remplace progressivement celui, sans doute un peu vieillot, de "dématérialisation". [...] Elle consiste en la transformation d'un document ou d'un flux de documents (papier, photos, vidéos, sons), ainsi que les traitements qui lui sont appliqués, en documents, flux et traitements numériques.* » Citation extraite du Vade-mecum juridique de la digitalisation des documents (Fédération des Tiers de confiance, FNTC), janvier 2016.

<sup>7</sup> « *La dématérialisation [...] concerne principalement le document papier. Cette étape consiste à numériser les documents papier pour en extraire les données qui seront ensuite utilisées au sein des processus métier (processus clients, fournisseurs ou RH par exemple).* » Citation provenant d'un site prestataire. <https://www.itesoft.com/fr/blog/digitalisation-vs-dematerialisation/>

**Cette propriété transformatrice de la dématérialisation invite à considérer tant ses aspects techniques que sociaux et politiques, quel que soit son lieu d'implantation.** Pourquoi et dans quelle mesure ce processus technique réinvente ou refaçonne les objectifs généraux ou opérationnels d'une organisation ? Quels acteurs internes et externes à l'organisation portent ce processus technique et participent à le « décomposer, [et le] recomposer<sup>8</sup> » ? Par la promotion de quels outils, de quels schémas d'activité ? Pour qui est-il destiné ?

## **II. La dématérialisation ou les dématérialisations ? Une analyse à partir des démarches administratives**

**Ce rapport propose d'analyser la dématérialisation par son versant le plus visible dans notre société : celle des démarches administratives.** Elle prend place dans les administrations étatiques ainsi que dans les organismes sociaux et les Collectivités publiques. Il s'agit d'une modification des voies par lesquelles les usagers destinataires et les agents publics accèdent à l'information, aux droits sociaux ou à la procédure de demande ou d'instruction les concernant, qui passent du format papier au format numérique. Cette dématérialisation vise ainsi à rendre consultable en ligne la documentation, et réalisables à distance les procédures de demande et d'instruction d'aides ou de prestations, en se connectant le cas échéant sur un espace personnel muni d'un identifiant et d'un mot de passe de connexion.

### **II.1. Le discours des pouvoirs publics sur la dématérialisation des démarches administratives : le référentiel de la modernisation**

**En France, la dématérialisation des démarches administratives fait l'objet depuis l'origine d'un discours public qui la rattache à la notion de modernisation et de progrès.**

---

<sup>8</sup> Dominique Boullier, « Quelle 5G ? Pluralisme des stratégies de réseaux », AOC, 2020, <https://aoc.media/analyse/2020/10/01/quelle-5g-pluralisme-des-strategies-de-reseaux/> (consulté en novembre 2021)

Pour les organismes et Collectivités publics qui la mettent en œuvre, **la dématérialisation des démarches administratives relève en effet en premier lieu d'une adaptation au changement social et technologique.**

Ce discours est particulièrement visible lorsque les services étatiques font retour sur l'historique de ce qu'ils nomment *la* dématérialisation dans les administrations et les services publics et égrènent les Programmes « de transformation numérique » qui s'y échelonnent depuis la fin des années 1990<sup>9</sup>. Le taux d'équipements numériques de ces administrations a suivi celui des ménages et n'a eu de cesse d'augmenter ces dernières décennies. On assisterait par conséquent à une évolution logique des dispositifs de délivrance des droits, qui se modernisent et s'adaptent aux nouveaux outils et aux nouveaux usages numériques en vigueur. La dématérialisation des démarches administratives serait de fait la continuation d'une histoire *numérique* des administrations et Collectivités locales françaises de quelques décennies<sup>10</sup>. Commencée dans les années 1960 avec l'arrivée des premiers équipements informatiques dans les administrations étatiques<sup>11</sup>, cette histoire numérique connaît une accélération dans les années 1980 avec le développement de la bureautique. La diffusion du Minitel au sein des foyers durant cette période étend l'informatisation aux particuliers, qui sont mis pour la première fois dans la position d'usagers à distance des services publics. L'arrivée d'Internet en France dans les années 1990 et l'équipement progressif des foyers français renforcent cette inclinaison : en 1998 un programme d'action publique, le PAGSI, prévoit la généralisation des services administratifs en ligne. Cette même année s'ouvre également le portail Internet d'information de l'administration française Admifrance, ancêtre de Servicepublic.fr.

Cette modernisation par la dématérialisation, présentée comme étant en phase avec les pratiques numériques des populations, ne concerne pas seulement les services publics et les administrations centrales. **Les Collectivités territoriales aussi, dans le sillage de l'État, mènent des programmes de dématérialisation de leurs services aux usagers,**

---

<sup>9</sup> Voir par exemple « Éclairage. E-administration : du PAGSI au programme Action publique 2022 », <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18925-e-administration-du-pagsi-au-programme-action-publique-2022>

<sup>10</sup> Hélène Bégon-Tavera, *La transformation numérique des administrations*, Paris, La Documentation française, 2021.

<sup>11</sup> À commencer par la Direction générale des impôts et le ministère de l'Économie, qui y voient un moyen de rationaliser les prélèvements obligatoires.

**dans leurs domaines de compétences relevant de la culture, des transports, des aides sociales.** Dépendantes financièrement de l'État, elles sont incitées à entrer dans cette modernisation par des dispositifs d'appels à projets budgétés. Dernier exemple en date : un volet « transformation numérique dans les collectivités territoriales », associé au Plan de relance 2020 post-crise sanitaire, est doté d'une enveloppe de 88 millions d'euros pour soutenir l'action de ces Collectivités dans l'approfondissement des dématérialisations qu'elles conduisent, dans l'amélioration de leur qualité. L'enveloppe couvre également des projets dans le domaine de l'ingénierie et de la formation des agents au numérique<sup>12</sup>.

**En plus d'un mouvement de modernisation technologique, la dématérialisation des démarches administratives participerait en second lieu, selon ses promoteurs, d'une modernisation plus large de l'action publique et de sa rationalisation.** Pensée et mise en œuvre pour l'usager, la dématérialisation des démarches administratives serait en effet à même de restaurer un lien de confiance avec l'État et les Collectivités, jugé distendu<sup>13</sup>. Parce qu'elle s'inscrit dans des Programmes de transformation numérique des organisations, la dématérialisation serait susceptible de redessiner les rapports entre usagers et administrations publiques. Ces dernières se convertissent en administrations électroniques<sup>14</sup>, puis numériques à la fin des années 2000. Ces administrations d'un nouveau genre ont vocation à offrir un accès individualisé à leurs services, que ce soit sous la forme matérielle (accueil physique), ou à distance (chats, plateforme téléphonique, plateforme numérique...). Elles mettent à disposition leurs informations administratives sur leurs sites Internet, proposent un accès aux droits sur des Portails ou des Plateformes numériques, destinées à autonomiser les usagers dans leurs démarches. Elles dessinent le périmètre d'un nouvel État, « **l'État plateforme**<sup>15</sup> », accessible et fonctionnel à la manière des plateformes

---

<sup>12</sup> <https://france-relance.transformation.gouv.fr/fonds-collectivites>

<sup>13</sup> Marie Alauzen, « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers. Le processus de conception de FranceConnect », *Réseaux*, n° 213, 2019 (a), p. 211-239 ; Séverine Arsène, Clément Mabi, « L'action publique au prisme de la gouvernementalité numérique », *Réseaux*, n° 1, 2021, p. 9-22.

<sup>14</sup> Éric Dagiral, *La construction sociotechnique de l'administration électronique. Les usagers et les usages de l'administration fiscale*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en sociologie, École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2007.

<sup>15</sup> Marie Alauzen, *Plis et replis de l'État plateforme. Enquête sur la modernisation des services publics en France*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en sociologie, École nationale supérieure des Mines, CSI, 2019 (b).

numériques développées par les firmes de la *Silicon Valey*. Importée des États-Unis, cette vision de l'État s'est implantée à partir de 2012 en France. Pour ses promoteurs, les vertus associées aux plateformes numériques en font un modèle pour le gouvernement public. La connexion entre le citoyen et les pouvoirs publics se ferait rapidement, par l'intermédiaire d'un espace personnel sur lequel le travail administratif de l'utilisateur serait facilité (onglets, ajouts de pièces jointes...). L'État plateforme favoriserait également la mobilisation de ce dernier dans ses démarches administratives, sur la base de ses compétences numériques, ce qui en ferait un moyen efficace de lutte contre le non-recours aux droits<sup>16</sup>.

Ce mouvement de modernisation de l'action publique par la mise en place d'une administration numérique et la promotion de la dématérialisation des démarches administratives connaît une accélération en octobre 2017. Le Gouvernement d'Édouard Philippe lance un programme de dématérialisation d'envergure intitulé « Action publique 2022 ». Les justifications avancées mettent l'accent sur « *l'impératif*<sup>17</sup> » de « *transformation de l'action publique* ». Il s'agit de « *répondre aux transformations profondes qui traversent notre société et bouleversent les métiers et les moyens d'action publique*. » Le Programme doit ainsi permettre « *de bâtir un nouveau modèle de conduite des politiques publiques qui prenne en compte la révolution digitale et ses nouveaux usages*. » Au sein du Programme, « *la priorité [est] donnée à la transformation numérique des administrations, avec pour objectif, 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022*. »

Néanmoins, instruits des expériences passées et de l'identification d'une première « fracture numérique » entre des usagers équipés en outils informatiques et les autres<sup>18</sup>, **les pouvoirs publics proposent aux administrations et Collectivités concernées de faire évoluer leur approche de la dématérialisation des démarches administratives**. Cette dernière ne

---

Pierre Mazet, « Vers l'État plateforme. La dématérialisation de la relation administrative », *lavidésidéés.fr*, <https://lavidésidéés.fr/Vers-l-Etat-plateforme.html> (consulté le 15 octobre 2020)

<sup>16</sup> Marie Alauzen, « Splendeurs et misères d'une start-up d'État. Dispute dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux en France (2013-2020) », *Réseaux*, n° 1, 2021, p. 121-150.

<sup>17</sup> Les citations sont issues de la présentation officielle du Programme présente sur le site du Gouvernement. Voir <https://www.gouvernement.fr/action/action-publique-2022-pour-une-transformation-du-service-public>

<sup>18</sup> À propos de laquelle les Collectivités locales s'étaient particulièrement mobilisées dès le début des années 2000, en développant notamment l'accès à l'Internet et au haut débit sur leur territoire, ou en ouvrant de premiers lieux de médiation numérique. Voir Marsouin, *Évaluation du projet régional « cybercommunes », Phase 1 : état des lieux. Rapport final*. Janvier 2003.

saurait désormais être déconnectée de l'élaboration d'une stratégie d'inclusion numérique<sup>19</sup>, d'ampleur nationale, institutionnelle ou territoriale, et destinée à soutenir les usagers les plus en difficultés face aux outils numériques et à l'usage d'Internet<sup>20</sup>. L'année 2017 marque de ce point de vue un tournant dans l'action en faveur de l'inclusion numérique : concomitamment au Programme Action publique 2022 de dématérialisation des démarches administratives les plus courantes, le secrétaire d'État au numérique, Mounir Mahjoubi, confie à une petite équipe d'agents publics travaillant pour le compte de l'Agence nationale de la cohésion des territoires sur un Programme baptisé « Société numérique », le soin d'élaborer une Stratégie nationale pour un numérique inclusif<sup>21</sup>. Pour ce faire, les membres du Programme recueillent les contributions d'entités publiques (**notamment des Collectivités territoriales via l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Petites Villes de France, Régions de France**) et d'associations spécialisées dans l'accompagnement numérique comme WeTechCare, émanation d'Emmaüs Connect. Leur rapport rendu en 2018 fait un lien explicite entre la dématérialisation et la nécessité de l'inclusion numérique. « *Nous sommes dans un moment charnière où la dématérialisation de nombreux services notamment publics et la diffusion rapide des technologies (data, intelligence artificielle, etc.) exigent de construire dans chaque territoire des solutions pour guider ceux qui le peuvent vers l'autonomie et de maintenir un accompagnement humain pour ceux qui en ont besoin. Construire ces solutions suppose d'abord de prendre conscience de l'importance que revêt l'inclusion numérique [...], mais aussi de s'inscrire en cohérence avec des dispositifs existants*<sup>22</sup> ». Deux ans plus tard, en 2020, le Plan de relance du Gouvernement post-pandémie de Covid-19 est doté de 250 000 millions d'euros pour poursuivre l'action publique engagée en la matière et mener diverses actions en faveur de

---

<sup>19</sup> Stratégie nationale pour un numérique inclusif de 2018. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/inclusion-numerique-favoriser-lapprentissage-du-numerique-et-developper-les-usages>

<sup>20</sup> Sur les inégalités d'usages des outils numériques, voir l'ouvrage de Julie Denouël, Fabien Granjon (dir.), *Communiquer à l'ère numérique. Regards croisés sur la sociologie des usages*, Presses des Mines-ParisTech, 2011.

<sup>21</sup> Pierre Louis-Rolle, « Interview. Mettre fin au désencastrement entre numérique et politique publique », *autrementautrement*, 2021, <https://autrementautrement.com/2021/04/16/mettre-fin-au-desencastrement-entre-numerique-et-politique-publique/>

<sup>22</sup> Rapport et recommandations. Stratégie nationale pour un numérique inclusif mai 2018, *Synthèse de la phase de concertation et de recommandation, novembre 2017-mai 2018*, p. 10. [https://rapport-inclusion.societenumerique.gouv.fr/rapport\\_numerique\\_inclusif.pdf](https://rapport-inclusion.societenumerique.gouv.fr/rapport_numerique_inclusif.pdf)

l'inclusion numérique (installation de 4000 conseillers numériques dans les territoires, en Collectivités territoriales, dans des associations ; formation et outillage des acteurs de la médiation numérique...).

**En résumé, le discours public sur la dématérialisation des démarches administratives en France peut être rattaché analytiquement au référentiel de politique publique de la modernisation<sup>23</sup>.** Un référentiel est une élaboration commune, plus ou moins structurée, propre à un espace et à un temps donné, et qui délimite ce qui, en matière de politiques publiques, relève du possible, du souhaitable ou au contraire de l'inconcevable. Le référentiel met en d'autres termes en jeu un ensemble de valeurs (ce qui est à atteindre ou à éviter), formalisées dans des normes d'actions. Celles-ci sont portées ou relayées par des acteurs gouvernementaux et par des acteurs inscrits dans un secteur particulier de politiques publiques. En l'espèce, la dématérialisation des démarches administratives est prise dans des représentations positives de transformation de la société par les technologies numériques. **Convaincus de vivre une « révolution digitale » porteuse de modernisation et de rationalisation de l'action publique (valeurs), des acteurs gouvernementaux et des entrepreneurs de politiques publiques autour du numérique s'engagent pour repenser le fonctionnement de l'État, des administrations, des services publics, des Collectivités (normes d'actions).** Il s'agit de favoriser la mise en place de chemin d'accès aux institutions publiques et aux droits sociaux dématérialisés, qui rentrent en adéquation avec ce que sont supposés être les nouvelles pratiques numériques et les souhaits des citoyens. Chaque entité publique doit adopter ce nouveau rapport dématérialisé aux institutions et aux droits, identifié au progrès et à la rationalité. Progressivement, chaque organisation est aussi incitée à prendre en compte les difficultés de certains usagers à s'insérer dans ce nouveau rapport dématérialisé et à développer *en parallèle* des mesures en faveur de leur inclusion numérique.

## II.2. Des politiques de dématérialisation des démarches administratives

Ainsi, le discours public sur la dématérialisation des démarches administratives se structure autour de la thématique de la modernisation des services délivrés aux usagers. Pour les

---

<sup>23</sup> Un des trois référentiels de politiques publiques identifiés par les politistes Bruno Jobert et Pierre Muller. Voir Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action, politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

acteurs qui le portent, les outils numériques de dématérialisation rationalisent les procédures administratives d'accès aux organisations et aux droits. **Nous voudrions montrer que ce narratif national, gouvernemental, fait écran à une bonne compréhension des politiques de dématérialisations que nous étudions.**

**Tout d'abord, le narratif de modernisation et de rationalisation est autocentré.** Il ne permet pas d'appréhender les dématérialisations dans un cadre transnational, européen. La transformation numérique des États membres est en effet une priorité de l'Union Européenne. Elle fait l'objet de Plans ou de Déclarations depuis le milieu des années 2000, qui concernent aussi bien les États membres que leurs territoires ou leurs Collectivités locales.

#### *Encadré 1. La transformation numérique des administrations, un objectif européen*

Dès 2009, la Déclaration des ministres européens en charge des questions numériques de Malmö sur l'*e-Government* plaide pour un développement des services administratifs en ligne à destination des citoyens<sup>24</sup>. Elle met notamment l'accent sur la collaboration transnationale en matière d'infrastructures informatiques et la nécessité de l'interopérabilité des logiciels et des données.

Cette Déclaration est suivie quelques années plus tard d'un troisième Plan d'action européen pour l'administration en ligne, intitulé « *Accélérer la mutation numérique des administrations publiques 2016-2020* »<sup>25</sup>. Le plan s'appuie sur un élément de contexte extérieur, la Recommandation de 2014 du Conseil de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) sur les stratégies gouvernementales digitales. Il détermine ainsi sept principes de bases dans les réformes de transformation numérique à mener par la Commission européenne et les États membres. Parmi ces principes, celui de services numériques proposés « *par défaut* » dans les administrations, avec un point de contact unique. Celui également de la communication d'informations « *une seule fois* » à une administration et la réutilisation possible de ces informations par une autre institution, qui devraient toutes deux prendre les mesures adéquates pour favoriser ce transfert. La nécessité de services « *inclusifs* », appropriables par toutes et tous est affirmée dans un autre principe (etc.).

Avant même l'expiration de ce Plan, une nouvelle Déclaration des ministres européens en

---

<sup>24</sup> Olivier Glassey, « Les registres publics à l'ère du numérique », *Télescope*, Volume 18, n° 1-2, été 2012.

<sup>25</sup> François Lafarge, Eleftheria Neframi, Michel Mangenot, « Chronique de l'administration européenne\* », *Revue française d'administration publique*, n°159, 2016, p. 931-970.

charge des politiques numériques est signée en 2017 : celle de Tallin sur l'administration en ligne<sup>26</sup>. Elle vise à soutenir la politique de l'Union en matière de services publics numériques, à renforcer leur qualité et à les rendre plus accessibles aux citoyens et aux entreprises. Elle affirme que les services administratifs en ligne ne sauraient se déployer sans s'appuyer sur l'utilisateur, leur engagement et la mise à disposition de possibilités de recours.

En décembre 2020, alors que la pandémie de coronavirus sévit et exige des citoyens européens d'être connectés et d'utiliser les outils numériques pour surmonter les difficultés créées par les confinements successifs, une réunion réunit les ministres en charge des politiques numériques. Ils signent ensemble la Déclaration de Berlin sur la société numérique et une administration numérique basée sur des valeurs<sup>27</sup>. Son intention générale est d'inviter à une transformation numérique fondée sur les droits fondamentaux européens, en renforçant pour ce faire « *les processus participatifs* » à l'œuvre en la matière. Comme la Déclaration de Tallin, cette Déclaration avance plusieurs principes et pose les conditions de leur mise en œuvre dans plusieurs champs d'action. À titre d'exemple, le Principe 2 « *Contribution de la participation sociale et de l'inclusion numérique au monde numérique* » avance la nécessité de « *favoriser l'inclusion ou fournir des services gouvernementaux numériques sans discontinuité, transparents, accessibles et conviviaux.* ». Le Principe 4 complète cette intention en posant l'impératif de « *sécurité dans les interactions administratives numériques* » : « *Tous les citoyens européens devraient bénéficier d'une identification électronique simple d'utilisation, largement acceptée et sécurisée, satisfaisant aux normes européennes (e-ID)* ». Les actions complémentaires envisagées consistent en la conception de « *services publics entièrement disponibles sur les équipements mobiles standard et accessibles aux personnes handicapées, avec des moyens d'identification électronique sécurisés* ». Ou encore dans la création de « *plateformes d'échange et de réutilisation des données* ».

Enfin, en mars 2021, la Commission européenne propose une véritable « *boussole* », avec « *quatre points cardinaux* » à suivre pour la transformation numérique des pays membres à l'horizon 2030<sup>28</sup>. Ces quatre points correspondent à la montée en compétences numériques des Européens, au développement d'infrastructures numériques sûres et durables, à la transformation numérique des entreprises et enfin à la numérisation des services publics, avec notamment 100% des services publics clés en ligne et 80% des citoyens utilisant une identification numérique unique. Ce que les instances appellent la « *Décennie numérique* » repose par ailleurs sur le déploiement d'infrastructures et de services dont l'Union européenne propose de fournir le cadre réglementaire, afin de favoriser leur transposition dans les législations nationales. « *L'Union met également à disposition une panoplie de programmes et de fonds en complément des soutiens financiers nationaux.* » Sur son site, la Commission européenne précise en effet que l'Union souhaite consacrer une partie de

---

<sup>26</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>

<sup>27</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/eu-presidency/ber-lin-declaration-digital-society>

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_fr)

son budget général 2021-2027 de 1 800 milliards d'euros (dont 750 milliards pour le Plan de relance de l'Union) à « *l'accompagnement de la transition numérique*<sup>29</sup> ». **En particulier, s'agissant de la France, les divers fonds de soutien structurels au développement des territoires, d'accompagnement social et de formation alloués par l'Europe, peuvent être mobilisés par les Collectivités territoriales françaises à hauteur d'une soixantaine de milliards, pour « assurer leur propre transformation numérique [...], répondre aux nouveaux besoins des usagers et former en conséquence ses agents**<sup>30</sup> ».

Les politiques de dématérialisations dépendent ainsi, non seulement de Programmes nationaux de transformations numériques, mais également de Plans transnationaux. Beaucoup comportent des actions ou proposent des financements en direction des Collectivités territoriales, invitées à décliner localement ces politiques.

**Ensuite, le narratif national de modernisation et de rationalisation homogénéise. Or, il existe plusieurs dématérialisations.** Outre qu'elles portent sur différentes étapes des démarches administratives (dématérialisation de la demande d'une prestation, dématérialisation de son traitement administratif, dématérialisation de son paiement), notre recherche permet de repérer **deux modes principaux de dématérialisations dans les institutions publiques.**

- **Nous le verrons, il existe en effet des dématérialisations « sur-mesure »**, qui se fondent sur une collaboration étroite entre la Direction des systèmes d'information d'une organisation publique et un service en transformation numérique, avec la « *mise en production* » d'un logiciel de dématérialisation dimensionné pour le travail d'un service ou d'un corps de métier. Ces dématérialisations sur mesure sont aussi attentives au retour d'expériences des utilisateurs internes (agents des organisations), capables de faire évoluer la mise en production du logiciel rapidement, de l'interfacer avec d'autres logiciels ou avec d'autres systèmes d'informations si nécessaires, de faire évoluer le *design* de l'interface, à la marge ou de façon plus étendue.

---

<sup>29</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/representations/items/704027>

<sup>30</sup> *Ibid.*

- **Les institutions publiques connaissent également des dématérialisations « industrialisées », qui ont pour vocation de répondre à une contrainte d'élargissement de leurs compétences et du nombre de subventions ou aides à délivrer.** Dans ce cas, les dématérialisations des demandes d'aides des usagers et celle des modalités par lesquelles sont assurées leurs gestions sont les seules solutions jugées possibles pour faire face aux augmentations du périmètre de leur intervention. **Ces dématérialisations reposent sur une externalisation de l'outil informatique qui leur sert de support dans la mesure où, dans un tel cas de massification des demandes d'aides et des exigences de traitement associées, les Directions des systèmes d'information ne sont généralement pas dimensionnées pour proposer un service dématérialisé qui leur serait propre.** Dans un contexte de contraction des dépenses et de restriction budgétaire au sein de l'État et des Collectivités territoriales, elles ne peuvent en effet compter sur une internalisation des moyens nécessaires à la réalisation de cette mission. L'externalisation permet alors à la Collectivité de ne pas prendre en charge le coût supposé des ressources humaines ou budgétaires d'une solution développée à l'interne. C'est une recherche d'efficience. L'externalisation technique a aussi l'avantage de faire reposer *sur le prestataire* la garantie d'une innovation conforme aux standards, élaborée avec les usagers finaux (i.e. avec les destinataires de la solution informatique, ceux pour qui elle est conçue en priorité, en l'espèce ici les bénéficiaires d'aides ou de prestations). Cependant, nous le verrons, cette externalisation de l'innovation avec les usagers n'est pas sans risque pour les institutions publiques et en particulier pour les Collectivités. Du fait de compétences étendues, ces dernières font effectivement face à **des utilisateurs-bénéficiaires de plus en plus diversifiés, auxquels les procédures dématérialisées doivent s'adapter. Ces utilisateurs débordent en outre les rangs des seuls destinataires initiaux de la solution que sont les utilisateurs-bénéficiaires. Ils incluent aussi les agents gestionnaires des dossiers dématérialisés,** dont l'activité ressort profondément modifiée par les dématérialisations puisque celle-ci affecte toute la chaîne de traitement et pas seulement la seule procédure de dépôt. Si bien que la mise en fonctionnement du service dématérialisé industrialisé dans les Collectivités s'accompagne toujours du constat d'un profond décalage entre les caractéristiques techniques, les possibilités offertes par la solution informatique et les compétences numériques réelles de leurs usagers pluriels, destinataires-bénéficiaires ET agents

gestionnaires. Ces usagers n'ont plus rien à voir avec ce qui prévalait au moment de la phase d'innovation conduite en externe. Dès lors, des ajustements s'imposent *in situ*, dans le cours même de la transformation numérique, destiné à faire correspondre les caractéristiques de l'outil technique choisi aux capacités numériques des usagers pluriels réels. Ces réajustements qui interviennent dans le cours même de la transformation numérique demeurent toutefois extrêmement difficiles à mettre en œuvre, ainsi que nous le verrons dans ce rapport.

**C'est là un troisième point aveugle du narratif modernisateur des dématérialisations dans les organisations publiques : elles ne relèvent pas forcément de stratégies, de choix, mais sont souvent enserrées dans des contraintes qui structurent les modes de pensées et les actions des "modernisateurs".** Ces contraintes ne ressortent pas *seulement* de la conformation à des textes législatifs ou à de grands principes énoncés au niveau national ou européen. Les dématérialisations des démarches administratives ne résultent pas non plus *uniquement* de rationalités budgétaires qui incitent à l'externalisation de la mise en production des solutions informatiques. *Elles prennent aussi place dans des temporalités très courtes, voire des temporalités dominées par l'urgence.* Elles éprouvent les organisations et les collectifs de travail dans lesquels elles s'implantent, elles les testent dans leur capacité à réagir *rapidement*, à adapter leur activité à *grande vitesse*. Produits de l'accélération technique (une des accélérations caractéristiques de notre modernité selon Hartmut Rosa<sup>31</sup>), elles accélèrent l'action publique, elles raccourcissent les agendas, elles écourtent le temps des politiques publiques, de la prise de décisions, de leur déploiement. Elles sont porteuses d'une intensification des cadences de travail de conception de l'action publique et de son exécution, tout particulièrement s'agissant du travail administratif.

### *A) Problématique*

**Aussi, parce qu'il existe non pas une dématérialisation, mais plusieurs, calibrées pour des usagers eux aussi diversifiés, leur étude gagne à être relocalisée.** Elle ne saurait

---

<sup>31</sup> Hartmut Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2013.

reposer sur le recueil des objectifs gouvernementaux ou transnationaux en la matière, ni même sur la mise en évidence des conséquences des dématérialisations sur les usagers.

Au contraire, **il s'agit de délaissier la recherche des causes surplombantes et d'abandonner momentanément celle des effets auxiliaires en matière d'accès aux droits pour mieux appréhender l'ensemble des justifications et actions produites par les acteurs dans les organisations mêmes, qui conduisent à dématérialiser un pan de leur activité. Ces politiques de dématérialisations des institutions sont jusqu'à présent peu documentées par les études disponibles en sciences sociales et nous proposons dans ce rapport d'en donner à voir l'étendue<sup>32</sup>.**

Les politiques de dématérialisations des démarches administratives sont des labellisations et elles sont aussi le produit d'un ensemble d'actions au sein des organisations publiques. Elles donnent lieu à des interventions de toutes sortes, réunissent autour d'elles plusieurs acteurs, internes et externes, qui se mobilisent sur un projet de transformation numérique d'une administration. Ces acteurs élaborent des Plans, des Programmes dans lesquels figurent des justifications, des rationalisations de la transformation visée. Ces Plans ne précèdent pas tout le temps la décision de dématérialisation, ils peuvent au contraire s'inscrire dans son prolongement. Il n'en demeure pas moins qu'ils sont conditionnés à l'adoption d'outils informatiques de dématérialisation, ayant leurs caractéristiques techniques propres. Ces politiques de dématérialisations s'accompagnent de l'avènement de nouvelles tâches organisationnelles ou de l'intervention d'acteurs qui revendiquent une expertise et qui, chemin faisant, contribuent à l'institutionnalisation et à la légitimation des dématérialisations, à leur prolifération, d'organismes publics en Collectivités territoriales.

**Dès lors, l'analyse des politiques de dématérialisations des démarches administratives nous semble devoir emprunter deux directions. Il s'agit d'une part de poser la question de *la fabrique* de ces dématérialisations dans les institutions publiques, ainsi que de *leur gouvernement* d'autre part.**

---

<sup>32</sup> Une telle approche existe en ce qui concerne l'adoption des progiciels dans les institutions du social, mais rien de tel ne peut être répertorié s'agissant des dématérialisations et de leurs supports techniques. Sur les premiers, voir Magali Nonjon, Guillaume Marrel, « Le progiciel socialisé. Usages des architectures informatiques dans l'aide et l'action sociales départementales », *Gouvernement et action publique*, n°2, 2015, p. 129-156.

**La première direction renvoie à la construction des énoncés, des justifications organisationnelles qui en forment l'arrière-plan, et à celle des actions et pratiques qui en découlent.** Qui sont les acteurs internes et externes au cœur de cette fabrique ? Quelle place occupent les contraintes de temps, les contraintes réglementaires ou budgétaires dans ces énoncés et ces actions ou pratiques ? Ces contraintes s'exercent-elles a priori ou ressortent-elles aussi de rationalisation a posteriori ? Plus globalement, quelle est l'importance accordée, dans cette fabrique de la dématérialisation administrative, aux difficultés d'usages et d'accès aux outils numériques et à Internet de l'ensemble des publics du futur dispositif ? Dans quelle mesure un projet de dématérialisation repose sur ces préoccupations d'inclusions numériques et comment il se donne les moyens ou non, dès le départ, de garantir la réussite de la démarche, de l'accès aux droits (pour les usagers-bénéficiaires-destinataires) et la maîtrise de l'activité professionnelle dématérialisée (pour les usagers-agents publics) ?

**La seconde direction, l'étude du gouvernement des dématérialisations, correspond à la mise au jour des actions engagées dans les institutions publiques pour intervenir sur leur déroulement, une fois celles-ci amorcées.** Ces interventions s'opèrent par suite de la confrontation des usagers-bénéficiaires de prestations dématérialisées et des usagers-agents avec le support informatique de dématérialisation. Les outils induisent des usages pluriels, conformes et non conformes, qu'il s'agit de conforter ou au contraire de réguler. De telles actions s'appuient sur la production d'analyses et de données, sur des audits, elles prennent la forme de réunions, de procédures, de création de logiciels interfacés avec la solution de dématérialisation, etc. C'est cet ensemble d'ajustements techniques, de réagencements organisationnels qu'il s'agit de répertorier, dans la mesure où ils ont pour objectif d'infléchir d'une manière ou d'une autre la fabrique initiale des dématérialisations. Il s'agit également d'examiner quels sont les acteurs internes voire externes à l'organisation, qui sont enrôlés dans ce gouvernement des dématérialisations, qui interviennent sur leurs aspects techniques, organisationnels, humains ou sur des questions d'accessibilités.

**Notre approche des dématérialisations par les façons dont elles sont fabriquées et gouvernées s'inspire de plusieurs sociologies : celle développée autour des prises de**

**décisions<sup>33</sup>, celle attentive aux mécanismes de l'action publique<sup>34</sup> et aux mobilisations collectives<sup>35</sup>. Mais aussi la sociologie des risques<sup>36</sup> et des crises<sup>37</sup>, comme la sociologie du numérique au travail<sup>38</sup>. Notre propos n'est pas d'assimiler notre objet de recherche à tous ceux cités, en particulier à des risques, ou à des crises.** Les travaux dans ces derniers domaines d'études insistent en effet beaucoup sur les anticipations auxquelles les acteurs se livrent autour des risques, la recherche de réduction des incertitudes inhérentes à une activité par le biais du calcul ou de la comptabilité, le souhait d'évitement du pire par la préparation et le suivi de Plans de gestion des crises pensées bien en amont. Autant de propriétés calculatoires qui, nous le verrons, ne se retrouvent pas dans les mêmes proportions au sein des démarches de dématérialisations initiées par les institutions publiques. **Nous croyons plus simplement que toutes ces sociologies fournissent des boîtes à outils commodes à l'analyse des politiques de dématérialisations.**

Par exemple, les études fondatrices de l'analyse des décisions prises par la puissance publique montrent l'importance de ne pas les réduire à une évaluation rationnelle des coûts et bénéfices associés, qui serait conduite par les décideurs, en amont. L'histoire de cette organisation, le contexte de la prise de décision, les groupes professionnels en présence et leur culture de métier influent souvent davantage sur la forme prise par une décision et son destin que les idées, les volontés, les calculs des acteurs.

Autre exemple : la sociologie numérique au travail est pour partie une sociologie des usages des outils numériques en situation. Dans cette perspective, elle analyse les pratiques

---

<sup>33</sup> Voir par exemple dans le domaine de la décision en santé et en situation critique : Henri Bergeron, Olivier Borraz, Patrick Castel, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020.

<sup>34</sup> Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

<sup>35</sup> Pour une introduction, se reporter à un ouvrage qui a fait date : Lilian Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Éditions Textuel, 2004.

<sup>36</sup> Patrick Perreti-Wattel, *Sociologie du risque. Nouvelle présentation*, Paris, Armand Colin, 2003.

<sup>37</sup> Sara Angeli-Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *Critique internationale*, n°4, 2019, p. 9-21 ; Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de sciences po, 2009 [1987].

<sup>38</sup> Suivant le titre de l'ouvrage de synthèse sur le sujet : Marie Benedetto-Meyer, Anca Boboc, *Sociologie du numérique au travail*, Paris, Armand Colin, 2021.

professionnelles qui s'organisent autour d'un dispositif technique, les manières de le faire vivre, nécessairement plurielles. Elle montre ainsi que les technologies numériques ne structurent pas systématiquement les pratiques. Les usages conformes au schéma initial de conception sont possibles, mais tout autant que les contournements. Rentrent en compte dans ces attitudes professionnelles vis-à-vis de l'outil, des compétences plus ou moins développées en matière numérique, des représentations sur la technique... Ce sont elles qui font l'usage professionnel réel des outils numériques et ce sont elles, par conséquent, que ces travaux invitent à relever.

Quant à la sociologie des risques et des crises, elle esquisse un geste analytique décisif dans sa confrontation avec des phénomènes objets de luttes de définitions et dominés par des temporalités sujettes à débats (quand commence une crise, qu'est-ce exactement ?). Elle suspend en effet l'entreprise de définition des faits étudiés et préfère les envisager comme des processus. Ainsi, pour Michel Dobry, un des principaux représentants de ce courant d'analyse, une conjoncture critique ne saurait ainsi être comprise et restituée en invoquant des causes ou des facteurs extérieurs. La dynamique d'une crise est interne, elle est à rechercher dans la situation même, dans les caractéristiques du secteur en crise. En effet, le poids des mécanismes propres à chaque secteur social, auxquels tous les membres se réfèrent dans des situations routinières, s'estompe dans les conjonctures critiques. Les secteurs perdent leur autonomie et avec elle leur influence sur leurs membres. Les routines de consolidation des secteurs, les « transactions collusives » qui maintenaient jusqu'alors l'autonomie de ces derniers, n'ont plus cours. Les acteurs s'en remettent dès lors entièrement à « la logique de situation », qui pèse d'une façon déterminante sur leurs perceptions, leurs estimations et leur activité.

### *B) Hypothèses de recherche*

**Nous faisons l'hypothèse générale que la fabrique et le gouvernement des dématérialisations des démarches administratives sont au carrefour de nouvelles lignes de partage de l'action publique contemporaine, entre régulation publique et initiatives privées.** Elles porteraient en elles une conception bien spécifique des administrations publiques et des services délivrés aux populations. Les voies d'amélioration ne passeraient plus seulement par la recherche de la performance et l'adoption d'un nouveau management public. Elles seraient à trouver désormais dans l'usage même des technologies numériques, en particulier les supports de dématérialisations, qui réinventeraient les manières de concevoir les politiques publiques.

**Il s'en suit une deuxième hypothèse. Les politiques de dématérialisations des démarches administratives paraissent prises dans un « cadre d'interprétation<sup>39</sup> » des outils numériques faits de représentations stéréotypées sur eux et sur leurs usagers.**

Ces représentations auraient pour conséquence la diffusion d'une pensée techniciste dans les administrations et Collectivités publiques selon laquelle tout support numérique de dématérialisation serait, par essence, en mesure d'offrir d'emblée, à tous les destinataires, le bénéfice du « couplage Homme-machine<sup>40</sup> » réussi, fait d'évidence immédiate et de familiarité avec l'outil. Ces représentations invisibiliseraient de fait les publics mis dans une situation d'incapacitation face aux dématérialisations ainsi fabriquées. De sorte que la probabilité que ces dématérialisations soient inclusives semble conditionnée à un travail « d'alignement des cadres d'interprétation<sup>41</sup> » portés, à l'interne, sur le support numérique utilisé et sur les usagers. Cet alignement des cadres ne saurait être obtenu seulement par le recueil de l'expérience des usagers au moment de la conception du projet, mais par une réflexion approfondie et de longue durée sur la façon dont l'organisation se donne les moyens d'avoir la connaissance fine de ses différentes catégories de publics usagers et de leurs difficultés.

#### *Encadré 2. Présentation du terrain et de la méthodologie de recherche*

Quelles sont les conditions organisationnelles et techniques qui président à l'adoption de mesures dématérialisées d'accès aux droits dans une Collectivité locale ? Pour répondre à cette question initiale de recherche, des investigations qualitatives ont été menées au début de l'année 2021 (entretiens, observations) au sein d'un Conseil Régional (CR) ayant

---

<sup>39</sup> Le concept de « cadre » est emprunté à Erving Goffman qui l'emploie pour désigner les structures et les modalités par lesquelles les individus perçoivent la réalité sociale. Les cadres d'interprétations sont utilisés pour s'orienter dans les interactions sociales quotidiennes et font plus ou moins l'objet d'ajustements en situation de la part des individus. Voir Erving Goffman, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991 [1974].

<sup>40</sup> Dominique Boullier, *Sociologie du numérique. 2ème édition*, Paris, Armand Colin, p. 103.

<sup>41</sup> Nous faisons référence ici aux études qui ont utilisé et adapté le concept goffmanien de « cadre » pour l'appliquer à la compréhension des mobilisations collectives. David Snow par exemple, postule que de telles mobilisations ne sauraient advenir sans un travail « d'alignement des cadres » des individus sur une situation sociale, qui contribuerait à l'identifier comme un problème, à en désigner des responsables et des voies de mobilisations-résolutions. Voir David A. Snow, E. Burke Rocheford, Steven K. Worden, Robert D. Benford, « Frame Alignment Processes. Micromobilization and Movement Participation », *American Sociological Review*, n°51, 1986, p.464-481.

dématérialisé un type bien précis d'aide à la formation professionnelle : l'aide financière.

Celle-ci est nominative et, au sein du CR étudié, est dématérialisée entièrement, du processus de dépôt de la demande à son attribution, en passant par son traitement. Cette dématérialisation a été réalisée au moyen d'un Portail numérique, en fonctionnement depuis janvier 2019. Cette aide s'inscrit dans une politique globale autour de la compétence régionale relative à la formation professionnelle de la Collectivité. Elle est destinée aux personnes suivant un parcours de formation professionnelle de plus de 70 heures financé par la Région, sans indemnisation de l'assurance chômage. Elle est donc liée au projet de formation de la personne. Elle se présente sous la forme d'un montant socle de 300 euros par mois qui peut être majoré jusqu'à près de 1000 euros suivant une appréciation de la situation personnelle et familiale. L'objectif est de permettre aux stagiaires de subvenir à leurs frais quotidiens tout le long de la formation (mobilité, restauration...).

La focale s'est resserrée sur cette aide financière en particulier parce que la dématérialisation reposait sur un outil nouveau, un Portail numérique, développé de façon récente et jamais appliqué au travail de gestion des aides à la formation professionnelle d'une Région. Cette dématérialisation semblait avoir généré, tant du côté des agents publics chargés de travailler sur l'outil que des bénéficiaires, un certain nombre de problèmes, notamment d'usages.

La recherche a ainsi d'abord retracé la genèse du Portail numérique support de la dématérialisation de l'aide financière. Il s'est agi ensuite de mettre au jour les conséquences de cette dématérialisation sur l'organisation du travail et les pratiques professionnelles des agents et agentes affecté.e.s à l'information, au contrôle ou au traitement de l'aide financière sur le Portail numérique. Enfin, nous avons examiné les usages du Portail par les stagiaires de la formation professionnelle éligibles à l'aide financière de la Région, et par les personnels susceptibles de les accompagner : formateurs ou formatrices, secrétaires des organismes de formation (OF).

Au total, 30 entretiens semi-directifs (individuels ou impliquant plusieurs personnes) ont été réalisés, pour un total de 36 personnes effectivement rencontrées avec cette modalité d'enquête : 15 stagiaires, 16 agents de la Région (encadrants et gestionnaires), 5 personnels d'un organisme de formation (formateurs, secrétaires, responsable de comptabilité). Des observations non participantes ont également été réalisées. Par cette dernière méthode d'enquête, ce sont aussi bien des agents (3), des stagiaires de la formation professionnelle (les 15 interviewés plus 20 autres stagiaires entendus dans leurs interactions avec des agents de la Région sur une plateforme téléphonique) que leurs formateurs/formatrices (3 en présentiel et 8 sur la plateforme téléphonique) qui ont été observés dans leurs démarches ou leurs accompagnements aux démarches effectuées sur le Portail. Enfin, des documents institutionnels ont été collectés. Ils sont composés de rapports et de documents de la Collectivité portant sur la relation usager, sur l'aide financière<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Cette recherche a été conduite pour le compte du LabAccès, programme de recherche sur l'accès aux droits dans un contexte de dématérialisation. Elle est le fruit d'une collaboration engagée entre un laboratoire d'innovation publique, le programme cité, notre centre de recherche et plusieurs directions ou services du Conseil Régional enquêté : la Délégation aux stratégies numériques (DSN), la Direction des Systèmes

### III. Plan du rapport

Il se divise en deux grandes parties et présente une partie conclusive.

**La première partie** du document rend compte d'une politique de dématérialisation d'une aide financière à la formation professionnelle au sein d'un Conseil Régional. **Nous montrerons comment elle se fabrique et se gouverne, comment elle s'appuie sur l'intervention de divers services ou acteurs poursuivant à travers elle leurs propres objectifs et ayant leurs propres diagnostics organisationnels.** En particulier, nous insisterons sur les contraintes d'industrialisation et d'externalisation des dématérialisations qui président au choix du logiciel de dématérialisation. Dans cette perspective, l'outil numérique, ses caractéristiques, ainsi que les compétences numériques d'utilisateurs, qu'ils soient utilisateurs-bénéficiaires ou utilisateurs-agents, demeurent non problématisés. **L'appropriation de la procédure de dématérialisation par ces divers utilisateurs est davantage présumée que testée.**

**La seconde partie du rapport se concentre sur les usages du Portail de dématérialisation des aides par les agents, les stagiaires de la formation professionnelle et leurs formateurs.** Elle montre d'abord que, contrairement aux intentions et représentations initiales sur l'outil, **la dématérialisation n'est pas systématiquement synonyme d'allègement des tâches d'instruction des dossiers pour les utilisateurs-agents.** Le propos examine aussi les conditions de possibilité d'une collaboration utilisateurs-agents/utilisateurs-bénéficiaires dans la conduite de la démarche administrative dématérialisée ainsi que les voies par lesquelles la relation administrative peut basculer pour devenir asymétrique. Nous resserrons ensuite la focale sur les seuls utilisateurs-bénéficiaires de la politique d'aide à la formation. **L'analyse insiste alors sur le fait que tous les stagiaires de la formation professionnelle ne sont pas autonomes dans le rapport administratif dématérialisé instauré avec la Collectivité, contrairement au cadre d'interprétation initial qui a cours et qui trouve son origine dans les démarches d'innovation avec les usagers. Face aux épreuves** présentes sur le Portail pour accéder au statut d'ayants droit, les chances de réussites ne sont pas les mêmes. **La politique de**

---

d'information (DSI), la Délégation aux transformations, et enfin la Direction de l'emploi et de la formation et son Service interne d'accompagnement des personnes, que nous remercions vivement.

**dématérialisation mise en œuvre reproduit en effet les inégalités sociales numériques existantes<sup>43</sup>**, en ne permettant pas aux usagers les plus en difficultés avec le numérique de s'approprier l'outil et de monter en compétences numériques. Bien plus, en étant dépourvue d'une connaissance préalablement détaillée des difficultés numériques des usagers, la politique de dématérialisation étudiée oblige les acteurs du champ de la formation à s'investir aux côtés de leurs stagiaires dans le dépôt de leur demande d'aide. **C'est finalement l'investissement d'acteurs externes à l'organisme dématérialisant qui garantit l'accès aux droits (à l'aide financière) et non la politique de dématérialisation en elle-même.**

---

<sup>43</sup> Fabien Granjon, *Classes populaires et usages de l'informatique connectée. Des inégalités sociales-numériques*, Paris, Presses des Mines, 2022.

## **1. La fabrique d'une dématérialisation d'une aide à la formation professionnelle au sein d'un Conseil Régional**

La fabrique de la dématérialisation de l'aide financière que nous étudions s'inscrit dans un ensemble de politiques de dématérialisations propres à la Collectivité régionale enquêtée. Ces politiques de dématérialisations commencent au début des années 2000, bien avant l'année 2018 et l'avènement du Plan de transformation numérique de l'organisation, qui entérine leur systématisation. Avant de faire retour sur ce passé, soulignons que ces politiques de dématérialisation prennent place dans une Collectivité qui a la particularité d'exercer ses prérogatives sur un territoire loin d'être une terre de mission pour les acteurs de la transformation numérique au niveau local. Un syndicat mixte de coopération territoriale existe depuis 2006, rassemblant des institutions publiques soucieuses de s'engager dans un projet d'aménagement numérique au niveau régional (développement du haut débit, fibre...). Par ailleurs, on relève dans le périmètre régional l'existence de différents Pôles d'activités numériques spécialisés dans les télécommunications ou encore la Cyber-défense. Ils contribuent à faire de ce sujet du numérique une des priorités d'intervention des Collectivités au niveau local, dont celle du Conseil Régional au cœur de la recherche.

### **1.1. Des politiques de dématérialisations sur mesure, propres à chaque Direction au début des années 2000**

De premières aides à destination d'entreprises, d'associations ou même de particuliers (les chèques sport par exemple) sont configurées pour être délivrées par procédures dématérialisées au sein du Conseil Régional dès le début des années 2000. Ces premières dématérialisations administratives résultent de la mobilisation de Directions ou de Services intéressés par la modernisation ou l'innovation en matière de modes de distribution des aides aux publics. Ces Directions sollicitent le concours de ressources internes pour dématérialiser, et notamment les ressources de la Direction des Systèmes d'information – DSI. Celle-ci conçoit des logiciels ou bien s'attache les services de sociétés pour équiper les dix-sept Directions en solutions de dématérialisations propres.

L'action du Conseil Régional sur la formation professionnelle, qui nous intéresse ici plus particulièrement, s'est elle-même très tôt présentée sous une forme semi-dématérialisée, faisant côtoyer procédures sur logiciel et procédures papier. Dès 2008 en effet, au sein de

cette Direction, un logiciel, d'abord interne, adossé au logiciel de paie de la Région sert de support aux échanges entre les agents (gestionnaires) du service d'accompagnement des personnes et les formateurs et secrétaires des organismes de formations (OF), dans le cadre de la rémunération mensuelle des stagiaires de la formation professionnelle<sup>44</sup>. Les compétences au sein de la DSI ont permis de développer une solution informatique qui facilite les transmissions d'informations administratives entre les deux parties, sur une rémunération complexe, cadrée juridiquement à l'époque par les dispositions du Code du travail. La dématérialisation concerne surtout les dossiers de stagiaires touchant une allocation sociale (type Revenu de Solidarité Active, RSA), en ce qu'elle impacte le montant total de l'aide financière fournie. Mais beaucoup de dossiers parviennent en parallèle sous format papier aux gestionnaires de la Collectivité, **remplis par les personnels des organismes de formation eux-mêmes** et complétés des pièces justificatives fournies par leurs stagiaires.

En 2009, un an seulement après sa mise en fonctionnement, le logiciel interne est remplacé par un logiciel d'un premier éditeur ayant la particularité d'être *open source*. Pour la DSI, cela en fait une solution avantageuse sur le plan pratique. Ce logiciel permet en effet d'aller plus loin dans la dématérialisation engagée dans la Direction à la formation : si une partie de l'outil est dédiée au traitement de la rémunération de l'ensemble des stagiaires de la formation, une autre partie est destinée à informatiser les paiements aux OF dans le cadre des marchés de formations et les cotisations sociales.

En 2013, pour des raisons financières, la DSI réinternalise le logiciel éditeur au sein de la Région (possibilité offerte par l'*open source*). « *On avait des informaticiens qui maîtrisaient le langage* » ajoute en entretien un de nos interlocuteurs à la DSI. Le logiciel est ainsi utilisé de la sorte, à l'interne, pendant quatre ans. Des modifications mineures sont apportées lorsque cela s'avère nécessaire, notamment pour satisfaire aux éventuelles évolutions du Code du travail relatives à la rémunération des stagiaires. À ses côtés, un logiciel d'un autre éditeur

---

<sup>44</sup> Auparavant, la rémunération associée à cette compétence historique de la Collectivité régionale était assurée en sous-traitance par l'Agence de Service et de Paiement de l'État (ASP, ex CNASEA, Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles qui s'était vu confier en 1996 le paiement des rémunérations à la formation professionnelle de nombreuses Régions.) La gestion de la formation professionnelle est passée ensuite sous marchés publics, mais la Région a décidé d'internaliser ce service pour se réapproprier sa délivrance, jugée très insatisfaisante sous le régime précédent. **Chaque année, ce sont entre 18 000 et 21 000 stagiaires qui rentrent en formation et peuvent, sous certaines conditions, déposer une demande d'aide financière.**

est mis en fonctionnement, toujours en 2013, afin de délivrer des chèques services-  
formations à des postulants à la reconversion professionnelle.

## 1.2. Un logiciel adopté sous contraintes, dont les plus importantes sont celles d'industrialisation des aides et d'externalisation de la solution informatique

En 2016, ce dernier éditeur, collaborateur marginal de la Région à l'époque, annonce la création d'un nouveau progiciel, destiné à rassembler toutes les fonctions permettant la dématérialisation de l'ensemble des demandes d'aides et de subventions des Collectivités, ainsi que de leur traitement et de leur mise en paiement<sup>45</sup>. Ce projet industriel est l'aboutissement d'un long travail de la société éditrice : 25.000 journées/hommes ont ainsi été consacrées à la réécriture et la conception du produit<sup>46</sup>. **Ce travail avait été engagé par la société dans l'optique de pouvoir proposer un logiciel aux Collectivités qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, devaient toutes avoir dématérialisé leur chaîne comptable. Il s'agissait à l'époque de la dernière étape des politiques de dématérialisations financières appliquées aux Collectivités locales, visant une pratique en *full demat* (i.e. complète, de la chaîne comptable à la délivrance) sur « l'exécution des dépenses et des recettes [...] pour les régions, départements, communes, et EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux organismes publics locaux dont le total des recettes de fonctionnement est supérieur à 20 millions d'euros.<sup>47</sup> »**

### *Encadré 3. Présentation de la société éditrice du progiciel*

L'éditeur est une société privée, mais celle-ci est née en 1983, sous statut semi-public. Il

---

<sup>45</sup> C'est la définition même d'un **progiciel** : contraction de produit et de logiciel, il est développé par un éditeur (et non à l'interne) et vendu pour permettre la réalisation de plusieurs tâches associées à une activité. Nous reviendrons plus loin dans ce rapport sur les fonctions de ce progiciel.

<sup>46</sup> Selon une déclaration d'un des dirigeants dans un article de la presse spécialisée. Source anonymisée.

<sup>47</sup> Citation extraite d'un document de l'Association des Maires de France (AMF), « Les collectivités territoriales et la dématérialisation », 16 septembre 2019, p. 4. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.assomaires34.fr/wp-content/uploads/2019/09/35-d%C3%A9mat%C3%A9rialisation.pdf>

s'agit au départ de l'émanation d'un Conseil Départemental implanté dans la région : il crée à cette époque une société d'économie mixte ayant vocation à promouvoir l'informatisation des communes sur son territoire. La société conçoit son premier logiciel de gestion des aides et subventions pour Collectivités en 1993. Sollicitée par des structures extérieures au Département qui l'a vu naître, elle se structure progressivement en filiales afin de s'exporter. Elle est privatisée au bout de 14 ans d'exercice, reprise par certains de ses cadres, le Conseil départemental considérant que sa mission initiale est remplie. L'entreprise conçoit dès lors des logiciels à destination des institutions publiques et privées. Elle se présente aujourd'hui sur son site Internet et dans les médias comme un soutien dans la transformation numérique des métiers et des relations avec les usagers. Plus de 90 % de son activité concerne des acteurs publics. Elle déploie ainsi une expertise tant dans le domaine de la gestion des aides (une grande partie de son activité et de son chiffre d'affaires sont concernés) que le suivi et l'évaluation des programmes publics (avec l'ouverture des données ou *Open data*) ou encore la stratégie financière. Elle emploie près de 140 personnes (un peu plus de 100 au moment du développement du Portail, en 2016-2017) : des développeurs informatiques, des testeurs, des analystes de données... Elle réalise 12 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2020 (7 millions en 2016), ce qui en fait une petite entreprise comparée aux grands groupes ayant investi ce marché (l'un fait par exemple 172 millions de chiffres d'affaires). La société est tout de même présente à travers ses diverses activités et en particulier celle autour de la gestion des aides et subventions dans 15 Régions françaises sur 18 (en comptant les Régions ultramarines). Elle a également pour clients 38 Départements, 12 organismes d'État, 211 communes et communauté de communes. Elle intervient enfin dans le domaine de la santé, auprès de 297 structures hospitalières dont de nombreux Centres Hospitalo-Universitaire pour une solution logiciel destinée à structurer les prévisionnels d'investissements pluriannuels.

Selon l'éditeur, son nouveau logiciel prend en charge les aspects de la procédure de dématérialisation de toutes aides ou subventions : la phase de dépôt des demandes par les usagers bénéficiaires, celle du traitement par les gestionnaires et la phase de clôture (paiement).

**Or, de tels logiciels de gestion d'aides intéressent** la Collectivité enquêtée à l'époque, plus précisément la DSI (en l'absence d'une Direction numérique propre<sup>48</sup>), qui a bien pris note des orientations définies par la Direction générale des Services (DGS) en la matière.

**Cette dernière Direction souhaite en effet, durant cette période, homogénéiser la délivrance des aides délivrées, dans un contexte où, non seulement une dématérialisation intégrale s'instaure sur la commande publique, qui amène à**

---

<sup>48</sup> Les grandes orientations en la matière étaient alors surtout dépendantes de l'action de la DSI, qui traitait directement avec les autres Directions.

**repenser les procédures d'instructions, les pièces justificatives à fournir. Et également dans un contexte où les aides et subventions distribuées aux particuliers, les associations sont en forte croissance.** Les différentes lois de décentralisation, en particulier la loi NOTRe déjà citée, élargissent en effet les compétences des Conseils Régionaux auparavant essentiellement centrées sur l'aménagement du territoire, la gestion des lycées et des transports, le développement économique et la formation professionnelle. L'article L4221-1 du Code des Collectivités territoriales modifié par cette loi précise en particulier que les Régions ont dorénavant des prérogatives en matière de développement sanitaire, social, culturel, scientifique, de soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat ou encore de préservation de son identité et des langues de leurs territoires. Ces nouvelles compétences se matérialisent mécaniquement sous la forme de dispositifs d'aides ou de subventions. Lorsque ces dispositifs sont dématérialisés, ils le sont de façon non homogène entre les Directions (il existe autant de procédures que de Directions). Ces dispositifs façonnent ainsi pour la DGS un service peu rationnel, coûteux, et peu lisible pour les destinataires usagers.

**Les Portails numériques de gestion des aides sur le marché sont ainsi perçus par la DGS comme une opportunité de rationalisation d'ensemble et comme un moyen de faire des économies, d'autant plus que ces solutions sont externes et qu'elles ne supposent pas d'investissements en ressources humaines et en développement.** Cette externalisation doit toutefois s'articuler autour d'un objectif d'amélioration de la qualité de service rendu, en conformité avec les attentes politiques à l'interne. S'agissant de ce dernier élément, une de nos enquêtés au sein de la Direction à la formation professionnelle relate en effet en entretien une prise de position du Président de Région devant ses agents : « *[Le Président de Région] a souvent ce discours-là vis-à-vis des agents du Service [un Service d'accompagnement des stagiaires de la formation professionnelle], et il le dit à tout le monde. [...] Il n'arrête pas de nous dire que si vous ne proposez pas un vrai service, d'autres [prestataires] vont le proposer. Et nous on n'existera plus.* » Investir le sujet de la dématérialisation des aides, c'est donc pour la DGS et les acteurs politiques du CR garantir l'activité de la Collectivité et se réappropriier les conditions de leur délivrance, en étant vigilant sur le profil et les services des prestataires de services numériques externes auxquels on envisage de confier la tâche de dématérialisations des aides.

La DSI, quant à elle, est également favorable à l'adoption d'un Portail de gestion généralisée des aides au sein de l'organisation parce qu'elle y voit le moyen d'accompagner réellement la Région dans l'augmentation de ses compétences opérationnelles comme le stipule un de

nos interviewés. **La croissance des dispositifs de subventions pose en effet à cette DSI un problème de suivi dans les dématérialisations.** Ce qu'il était possible de faire de manière historique au niveau du système d'information (SI) – à savoir, pour reprendre les termes d'un de nos interlocuteurs de la DSI en entretien, « **du sur-mesure dans la dématérialisation** » – ne l'est plus. Le sur-mesure, dans le langage des informaticiens de la Collectivité locale, ce sont des logiciels propres à chaque Direction, conçus pour soutenir leur offre d'aides et de subventions dématérialisées. Dans ce cadre, ces logiciels sont élaborés par les équipes de développement internes au plus près du terrain (professionnel), en tenant compte de toutes les demandes des **agents** utilisateurs ou des encadrants (« *si la demande est d'avoir un bouton vert, on met un bouton vert* » image l'interlocuteur de la DSI). Ce sur-mesure est possible, insiste-t-il encore, tant que l'équipe de développeurs au sein de la DSI est suffisamment importante pour couvrir les besoins en dématérialisation de l'intégralité des compétences opérationnelles de la Région. Quand ces compétences s'étendent, que l'effectif de développeurs reste sensiblement le même (« *cinq, à peu de chose près comme il y a dix ans* »), que le budget de la Collectivité n'augmente pas « *de façon exponentielle* » aux compétences (1,6 milliard sous la mandature qui s'est achevé à l'été 2021, 8 millions pour la DSI), le sur-mesure n'est plus possible. **Dès lors renseigne le même interlocuteur, il ne reste plus qu'à examiner la possibilité « d'industrialiser » les dématérialisations pour « traiter la masse » d'aides et de subventions proposées par la Collectivité. Deux issues s'offrent aux agents de la DSI dans ce cadre : le recours à un logiciel interne, existant ou à créer. Mais, dans le cas du Portail de gestion des aides, « on ne savait pas répondre » dixit notre interlocuteur.**

**Un appel d'offres est par conséquent élaboré. Le prestataire de logiciels ayant développé et mis sur le marché une récente solution de dématérialisation, est choisi au terme de cet appel d'offres. Il s'agit d'abord de mener une phase test, avant élargissement possible de la dématérialisation à toutes les aides.** Ce choix de la Collectivité est apprécié de la DSI, dans la mesure où elle évaluait la société comme sérieuse ainsi que le signale un de nos interlocuteurs de cette Direction en entretien : « *c'est un éditeur qui connaît son métier, qui en plus était en train de dématérialiser un certain nombre de dispositifs dans d'autres Régions. [...] C'est une solution qui est assez robuste et assez fiable.* »

**En résumé, la politique de dématérialisations des aides et subventions du Conseil Régional est dominée par des contraintes hiérarchisées, à l'égard desquelles les possibilités d'actions sont différentes.** Les impératifs réglementaires de

dématérialisations sur la commande publique sont d'abord des balises qui offrent aux acteurs un horizon d'actions pour repenser la présentation de leurs offres et des pièces associées. Il en va de même pour ce qui est de la préoccupation interne d'homogénéisation des aides et de leur présentation. **Mais ces contraintes pèsent moins dans la démarche de dématérialisations que la nécessité de faire face à l'augmentation des prérogatives de la Collectivité à moyen constant, en externalisant le dépôt et le traitement administratif des aides, par le recours à une société éditrice de logiciels à l'expertise reconnue.**

Ces contraintes expliquent qu'un « *chantier pilote* » autour d'un Portail numérique des aides s'initie très vite après l'information publicitaire effectuée par la société éditrice selon laquelle un nouveau logiciel de dématérialisation des aides est disponible. En décembre 2016, la DSI de la Collectivité a le feu vert de la DGS pour lancer ce « chantier pilote », prévu pour durer sur toute l'année 2017. Il s'agit de tester ce Portail numérique avant d'envisager un quelconque déploiement généralisé. Pour ce faire, de premiers dispositifs d'aides de la Collectivité sont dématérialisés. C'est la Direction de la Culture qui débute. Contrairement à d'autres Directions du CR et notamment celle de la formation professionnelle, cette Direction ne dispose pas encore d'élément dématérialisé de sa relation aux usagers (qui sont, dans son cas, toutes les associations, les entreprises organisatrices de festivals ou de manifestations culturelles, les Collectivités qui proposent des événements dans le domaine du spectacle vivant ou des arts plastiques). Cela en fait une Direction intéressante pour la phase de test aux yeux de la DSI, d'autant que celle-ci est volontaire et souhaite s'engager dans la démarche. En octobre 2017, la Direction de la Culture est donc équipée avec le Portail dans le cadre des demandes de subventions pour l'organisation d'événements culturels.

**Dès lors, ce sont toutes les Directions qui vont devoir suivre et dématérialiser leurs aides ou subventions.**

### **1.3. La rationalisation *a posteriori* de la politique de dématérialisations des aides au sein d'un Plan de transformation numérique**

**Le Plan de transformation numérique de la Collectivité ne précède pas le choix de l'outil. Il le suit et constitue une rationalisation *a posteriori* d'une action en réalité guidée par un ensemble de contraintes d'activités. Il voit le jour en 2018 et se décline**

en trois volets : un programme « administration numérique » au sein duquel on trouve la politique de dématérialisations des aides du CR, un programme « gouvernance de la donnée » et un programme « urbanisation du SI ». Les programmes sont solidaires les uns des autres et donnent au Plan de Transformation sa forme opérationnelle : la dématérialisation de la commande publique et des aides crée en effet des jeux de données, qu'il convient de traiter, de conserver, sans les exposer publiquement, d'où le programme existant autour d'eux. Cette action suppose elle-même un programme de calibrage du SI de la Collectivité avec des logiques d'authentification, d'interopérabilité à respecter.

**Ce Plan de transformation numérique est l'émanation d'une « Chief Digital Officer » nommée à la fin de l'année 2017 pour assurer sa conception et sa conduite. Cette nomination marque l'ancrage de la Collectivité dans un cadre d'interprétation de la « bonne » administration dématérialisée, celle qui est conduite de manière rationnelle, et qui s'appuie sur les normes du Nouveau Management Public.** La responsable prend en effet la direction d'un projet dans un domaine, la transformation numérique, qui ne lui est pas étranger. Elle est l'ex-directrice générale du syndicat mixte régionale mentionné plus haut et qui, dès 2006, sous sa responsabilité, avait impulsé la mise en œuvre d'une politique numérique sur le territoire régional. Elle a ensuite été nommée Directrice de programmes au Département SI de l'État et des Territoires, rattaché à la Direction interministérielle du numérique et du SI de l'État (DINSIC). Revenue à la Région en juin 2016, elle est recrutée dans un premier temps comme responsable de la Direction des affaires juridiques et de la commande publique. Son expérience en matière de transformation numérique des organisations publiques, compte. Elle a notamment dans ses nouvelles missions la charge du pilotage de la dématérialisation de la commande publique. Animée par la conviction que le numérique est une « *réelle opportunité pour renouveler [cette] commande publique et en faire un puissant levier d'innovation, de développement économique et de modernisation de nos services publics*<sup>49</sup> », elle s'efforce de la construire « *as a platform*<sup>50</sup> », allusion à la stratégie de l'État Plateforme qu'elle connaît de l'intérieur du fait de son passage au sein de la DINSIC. En dépit de « *certaines dérives* » du modèle initial observées chez « *les grands acteurs du numérique* » qui l'ont théorisée, elle pense que le modèle des plateformes porte

---

<sup>49</sup> Extrait d'un article de presse spécialisée consacré à cette dématérialisation de la commande publique du CR enquêté. Source anonymisée volontairement.

<sup>50</sup> Extrait de sa notice sur un réseau professionnel. Source anonymisée.

tout de même « *ses fruits tant s'agissant du service rendu à l'utilisateur, qu'économiquement, pour les entreprises concernées.*<sup>51</sup> » Forte de cette action réformatrice sur la commande publique au sein du CR, elle est ensuite nommée *Chief Digital Officer*, déléguée aux stratégies numériques à la Direction générale du CR. C'est à ce moment précis, à l'automne 2017, qu'elle prend en charge la conception du Programme de transformation numérique régional et son déploiement, prévu pour durer plusieurs années. Elle poursuivra par la suite cette tâche depuis son nouveau poste de Directrice générale adjointe en charge d'une Direction « numérique, achat et services » créé au printemps 2019 à la faveur d'une réorganisation de l'organigramme des Services de la Région. Elle a sous ses ordres la Délégation aux stratégies numériques (DSN) ainsi que la DSI qui, après avoir été une Direction autonome, lui est désormais rattachée.

**La mise en œuvre de ce Plan de transformation numérique s'appuie également sur des postes de chargés de projets au sein de la DSN et de la DSI.** Le « Directeur de projets transverses » à la DSN met par exemple son expérience de la dématérialisation administrative au service du projet en cours. Il est effectivement affecté au travail de coordination du Plan de transformation numérique. Gestionnaire administratif de formation, il a d'abord exercé des fonctions de comptabilité, puis de gestion de personnels au sein d'une collectivité municipale sur le territoire régional, il y a 25 ans. Nommé ensuite à la tête d'une entité administrative rattachée à un service départemental d'incendie et de secours, ce n'est qu'à partir de 2009 qu'il connaît de premières expériences dans le domaine de la dématérialisation et des offres de services numériques aux Collectivités, **lorsqu'il intègre le même syndicat mixte de coopération territoriale que sa responsable hiérarchique actuelle.** Il occupe d'abord au sein de ce syndicat le poste de responsable administratif et financier puis Directeur administratif et financier. Il expérimente pour la première fois dans cette entité la dématérialisation de la chaîne comptable et celle concernant les marchés publics : « *on a été la première Collectivité de France – le syndicat – à faire de la “full démat”, une démat intégrale, de la passation à l'exécution, c'est-à-dire avec la démat comptable derrière.* » Il y reste 9 ans, et intègre ensuite le Conseil Régional au poste qui est le sien aujourd'hui à la DSN. Son expertise en matière numérique est donc avant tout liée à

---

<sup>51</sup> Extrait d'un article de presse spécialisée consacré à cette dématérialisation de la commande publique du CR enquêté. Source anonymisée volontairement.

la dématérialisation financière. Il n'avait pas l'expérience de la dématérialisation tournée vers les particuliers.

**Le volet dématérialisation du Plan commence par une étape inaugurale : celle du recensement de toutes les aides et subventions du CR, préalable à leur dématérialisation. Cette étape s'ancre dans une méthodologie éprouvée pour des actions de dématérialisations jusqu'alors initiées, au sein de la Collectivité, sur la commande publique. Pour parvenir à la *full demat* sur la commande publique (i.e. la dématérialisation des titres, des factures, mais aussi des pièces justificatives) une Collectivité doit en effet suivre une méthodologie nationale, qui consiste d'abord en l'adoption d'un « protocole d'échange standard<sup>52</sup> », soit le recours à un logiciel vecteur de transmission unique des pièces comptables et justificatives dématérialisées. Puis elle doit entreprendre une démarche locale, en étudiant le périmètre de ces pièces justificatives déjà dématérialisées ou à dématérialiser, leur condition de nommage au moment de la dématérialisation, etc.**

**C'est un travail de cet ordre qui est également effectué en préambule de la dématérialisation des aides et subventions régionales. La logique de situation qui prédomine est celle d'une suite d'opérations relevant d'une méthodologie éprouvée (liste des aides à dématérialiser, etc.). C'est à cette méthodologie que les acteurs se réfèrent pour penser leurs actions, estimer ce qui est à entreprendre.** Notre interlocuteur à la DSN explicite la nature de ces actions dans notre entretien : *« Il y a eu tout un tas de travaux, alors, naturellement très axés avec la DSI, mais pas uniquement. Pour identifier ce qui relevait du cadre réglementaire (où il fallait être présent et y aller), [...] dématérialiser ce qui ne l'était pas encore ou du moins qui l'était en partie, mais qu'il s'agissait de pousser jusqu'au bout, côté comptable. C'était du recensement des aides »* et du « recensement » opéré « *sur la chaîne financière, comptable* ».

**Cette étape de recensement des aides est réalisée en partenariat avec un cabinet externe spécialisé dans le numérique<sup>53</sup>, auquel le Conseil régional fait appel pour**

---

<sup>52</sup> Voir le modèle de fiche d'action à l'adresse des Collectivités disponible sur le site du Gouvernement. [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/parteneriat\\_axe1\\_fiche\\_finalisation\\_demat.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/parteneriat_axe1_fiche_finalisation_demat.pdf)

<sup>53</sup> Anonymisé pour le présent rapport.

l'assister dans la démarche et dans l'identification des changements opérés par les différentes dématérialisations visées. Le cabinet privé a en charge l'organisation d'ateliers destinés à travailler sur l'harmonisation des formulaires, sur la création de procédures, etc. Nos différents interlocuteurs évoquent ainsi l'identification de 347 aides délivrées par le CR (chiffre donné par les membres de la DSI interviewés) voire 374 (pour notre enquêté travaillant à la DSN). Certaines aides s'appuyaient déjà sur des solutions de dématérialisations, telles celles de la Direction de la formation professionnelle, ou encore celles de la Direction des sports. Cela explique qu'au total, ce sont 275 aides qui sont répertoriées à dématérialiser dans le cadre du Plan de transformation numérique (chiffre qui apparaît dans l'entretien avec notre interlocuteur à la DSN). Sur ces aides, le processus de dématérialisation est prévu pour s'achever à la fin de l'été-automne 2021, selon un calendrier autofixé<sup>54</sup>.

Une fois l'étape de recensement effectuée, la DSN et la DSI reprennent la main sur le processus de dématérialisations, afin de mener à bien une seconde tâche : celle d'« **uniformisation des formulaires et d'harmonisation des procédures** » ainsi que le présente un interlocuteur de la DSN en entretien. Et ce, encore une fois, conformément aux canons de dématérialisations complètes (*full demat*) dans les **organisations publiques**. En particulier, à la DSI, deux chefs de projets sont mobilisés sur le Plan de transformation numérique ainsi que quelques informaticiens du Pôle des études. **Ils vont progressivement être assistés par les services d'une grande entreprise de téléphonie<sup>55</sup>, dans le cadre d'une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)**. Cette assistance a été mise en place à la fin de l'année 2018. **Elle consiste en la mise à disposition de deux techniciens et d'ingénieurs de cette société privée** afin de mener des actions qui facilitent la conduite du Plan de transformation numérique, en particulier sur le versant harmonisation des procédures.

**Le travail d'harmonisation consiste à se demander, lorsque des solutions dématérialisées existent (du « spécifique » dans le langage des informaticiens), comment basculer sur la solution de dématérialisation choisie (en l'espèce ici, un**

---

<sup>54</sup> Initialement, la date butoir était fixée un an plus tôt. La pandémie provoquée par le Covid-19 repoussera finalement de quelques mois l'atteinte de cet objectif.

<sup>55</sup> Anonymisé.

Portail numérique) ? Que fait-on des documents à produire pour déposer une demande, pour justifier de son état civil ou de sa raison juridique, de son statut de bénéficiaire potentiel ? Comment envisage-t-on également les échanges avec les bénéficiaires (notifications de dépôts de dossiers, etc.) ? Tous ces points sont traités dans un questionnaire que la DSN adresse aux différentes Directions. **Il s'agit de voir dans quelle mesure l'aide ou la subvention visée peut s'insérer dans le paramétrage du logiciel de dématérialisation.** **« C'était vraiment conçu pour être industrialisé et aller le plus vite possible en fait. [...] C'est de se dire qu'on va être capable de faire une "démat" quasi intégrale du process, de la demande jusqu'à la clôture du dossier, c'est-à-dire la clôture comptable. En passant naturellement par la phase de décision : commission permanente, attribution, notification de la décision. »**

Des groupes de travail propres à chaque Direction sont alors constitués. Ces groupes ont pour objectif d'atteindre une révision des multiples formulaires de dématérialisation et l'élaboration d'un formulaire harmonisé, avec une liste homogène de pièces justificatives. Les groupes sont composés de référents nommés pour faire le lien entre les agents des Directions en chantier et ceux chargés, au sein de la DSI, d'adapter le SI aux exigences du « Plan administration numérique ».

**Cette phase d'harmonisation réalisée, un appel aux Directions volontaires est effectué, pour basculer en fonctionnement et en délivrance dématérialisés. Celles qui n'ont pas de dispositif dématérialisé sont les plus attendues :** l'environnement/eau et l'Économie, qui en sont dépourvues, débutent les travaux. Une présentation « de l'outil, [le Portail], ses possibilités d'évolution [est effectuée], on dit : "voilà, vous avez l'outil, vous avez des aides qui ne sont pas dématérialisées : comment on peut se projeter ?" » renseigne un de nos interlocuteurs à la DSI en entretien. Dans le cadre de cette transformation, des ateliers d'accompagnement se tiennent régulièrement pendant presque deux ans (une soixantaine sur l'ensemble des Directions), afin de comprendre les problématiques affrontées.

Le déploiement du programme de dématérialisation des aides a été réalisé à partir du premier trimestre 2019 et était prévu pour s'achever en juin 2020, avant que le Covid-19 ne bouleverse le calendrier. **Au moment de notre enquête, il restait une quarantaine d'aides à dématérialiser sur les plus de 200 recensées au départ.** Notre interlocuteur à la DSN fait état d'une « dynamique de démarrage très bonne ». Puis, il a constaté un essoufflement de « ceux [les acteurs des Directions concernées] qui avaient déjà beaucoup donné pendant

6 mois et à qui ils restaient des dispositifs » à dématérialiser. Il déplore aussi au même moment « une difficulté à mobiliser ceux qui n'avaient pas levé la main en premier ». Sur notre invitation, il complète en entretien son propos et **détaille de façon minutieuse les difficultés rencontrées pour faire avancer le projet de dématérialisation des aides au sein de la Collectivité. Elles tiennent dans la propension des Directions à se mobiliser ou non sur le sujet, à en percevoir l'intérêt. Mais également dans l'adéquation entre leur propre calendrier d'activités et l'action de transformation numérique. Et enfin dans la réactivité de l'éditeur à proposer des évolutions de son logiciel qui le rend plus fonctionnel pour les utilisateurs, agents comme bénéficiaires. Une Collectivité se lance en d'autres termes dans une action de dématérialisation des aides en misant sur une capacité d'entraînement de ses Directions dans l'action et en utilisant un logiciel informatique externe, incomplètement configuré pour la mener à bien, mais dont elle compte obtenir des modifications auprès de la société éditrice.**

*« Les freins, on les connaît : il y a un premier sujet c'est la borne-passante, c'est-à-dire l'incapacité à se mobiliser ou en tout cas, l'incapacité, au niveau des services ou des Directions, à prioriser cela par rapport à autre chose. Parfois on ne peut vraiment pas, mais parfois, il suffit aussi juste de se dire "j'en fais une priorité ou je n'en fais pas une priorité." Et on a des Directions dans lesquelles cela n'a jamais été considéré comme une priorité. Parfois de manière légitime, parce qu'ils n'ont pas beaucoup d'aides, ce n'est pas leur sujet principal d'activité, donc ce sera forcément traité en dernier. Et c'est les 40 et quelques qu'il nous reste à faire aujourd'hui. Cela peut s'entendre en soi, sauf qu'au bout d'un moment, il faut bien y aller quand même. [...] Cela peut être ça, mais il y en a d'autres [Directions], c'est parce qu'ils fonctionnent par campagnes et donc c'est une question de temporalité. Ce n'était pas le bon calendrier. [...] Et enfin il reste aujourd'hui une part des aides qui aujourd'hui ne peuvent pas être [dématérialisées] parce qu'on attend notamment des évolutions fonctionnelles de la solution. [...] Il doit y avoir une quinzaine d'aides qui, aujourd'hui, ne peuvent pas être mises en services par absence de fonctionnalités cohérentes quoi. La nature des aides justifie que les utilisateurs aient besoin, parfois, d'agir d'une manière différente. C'est-à-dire sur des formats de documents... Par exemple il y a des demandes de paiements : on dépose la demande, elle va être acceptée et la typologie de l'aide fait que, dès l'acceptation, il est prévu qu'il y ait déjà un 1<sup>er</sup> versement voire le versement intégral de l'aide. Ce versement il doit pour autant être*

*justifié. Justifié par une seconde demande en fait. C'est-à-dire que le demandeur, il va faire sa demande initiale, "je sollicite une aide" et après il va demander le "paiement de l'aide". Une fois qu'on lui dit, "vous y avez le droit", il doit demander. Et bien par exemple cette phase de demande de paiement, elle pose problème, parfois, pour X raisons, parce que le bouton il ne va pas, voilà... Et ce sont des évolutions fonctionnelles de base. Mais aujourd'hui tant qu'on n'a pas ces évolutions-là de la part de l'éditeur, il n'est pas cohérent d'ouvrir le service parce que l'on sait que l'on n'a pas une étape, à un moment donné, dans le cheminement. [...] Mais ça, ça y est, on l'a intégré, [...] ces livraisons de fonctionnalités. Quand elles seront disponibles – et ça normalement on a de la visibilité, je dirais fin 2021 – on pourra alors mettre en production tout ce que l'on avait gardé en stock.»*

**Pour accélérer la conversion à la dématérialisation des Directions réticentes à dématérialiser, notre enquêté annonce en outre au cours de notre entretien un changement de statut de l'action de dématérialisation à horizon proche.** Il s'agit de profiter de la nouvelle mandature à venir (les élections régionales étaient à l'époque de notre recherche très proche) pour « *passer en mode "run-exploit" plutôt qu'en mode "projet-bild"*. *On ne peut plus mener les deux, on ne peut plus être en mode projet pour certains et en mode exploitation classique d'une solution ou d'un service pour d'autres.* » Ce changement aura des implications, dit-il, en termes de ressources et d'organisation : « *Cela veut dire qu'au niveau accompagnement des services, on ne sera plus aussi présent qu'on ne pouvait l'être avant.* » Il fait remarquer que cela se justifie d'autant plus qu'un schéma directeur de la dématérialisation est en préparation et qui a précisément pour vocation de « *mettre la dernière touche à la manière dont la Collectivité doit être organisée et outillée pour pouvoir travailler en mode "démat" de manière "native" et totalement intégrée et naturelle. C'est-à-dire qu'on aura vraiment tourné la page. [...] Le socle ce sera "la démat", ce sera le cas nominal. Et le cas dérogatoire ce sera le papier.* »

Quoiqu'il en soit, et malgré la quarantaine d'aides encore à dématérialiser, les avis récoltés en entretien au sein de la DSN et la DSI sont unanimes : le Plan de transformation « administration numérique » est un succès. **Il place selon eux la Région dans le peloton de tête des Collectivités qui sont parvenues à dématérialiser les aides délivrées dans leur intégralité. Ces affirmations d'acteurs de terrains soulignent leur attachement à s'inscrire dans le narratif national, mais aussi européen autour des dématérialisations,**

retracé dans notre introduction. Ce narratif n'imprègne pas seulement les États membres, mais également l'Europe des Régions. Ces dernières, en sollicitant des budgets transnationaux, s'inscrivent dans les normes de gestion publique promues à l'international. Elles répondent chemin faisant à des législations au niveau national et montrent qu'elles sont en mesure de proposer une modernisation publique par le numérique et une rationalisation des procédures administratives aussi poussées que celles des États. Dans cette perspective, on remarque toutefois que les utilisateurs de l'outil – qu'ils soient agents publics ou bénéficiaires – sont relativement absents des opérations destinées à configurer les actions des Directions et de la Collectivité en *full demat*. Les aides sont recensées, leurs procédures décortiquées, mais pas le travail nécessaire au dépôt d'une demande d'aide ou à son traitement, des deux côtés de l'interface.

#### 1.4. Les utilisateurs et leurs compétences numériques non problématisées

À l'échelle de l'organisation, il n'y a pas eu de phase de test *généralisée* du logiciel pour les futurs utilisateurs du Portail : particuliers, associations, entreprises et agents de la Collectivité. Notre interlocuteur à la DSN tient à souligner que la question de l'implication de ce qu'il désigne à ce moment de l'entretien comme les « *usagers* » s'est « *évidemment posée* », conformément aux pratiques anciennes d'innovation dans le domaine numérique<sup>56</sup>. « *On avait envisagé initialement d'avoir une espèce de panel d'usagers qu'on aurait associé de bout en bout au projet.* » D'ailleurs, poursuit-il, certains « *gros Services, certaines grosses Directions, celles qui avaient une grosse volumétrie* » ont parfois réalisé des tests avant la mise en fonctionnement. « *Je pense notamment à la Direction Économie qui, au fur et à mesure qu'elle a déployé des services, prévoyait toujours à un moment donné de contacter un ou deux usagers utilisateurs, en l'occurrence des entreprises, pour qu'elles testent à blanc le process de dépôt.* ». Mais les utilisateurs particuliers (les stagiaires de la formation professionnelle par exemple), n'ont pas été impliqués dans cette phase de test.

---

<sup>56</sup> Dominique Boullier, *Sociologie du numérique, op cit.*, p. 99-129.

**Pour expliquer cette absence de l'utilisateur au moment de l'industrialisation des dématérialisations, notre interlocuteur met d'abord en avant le côté fastidieux de leur enrôlement.** *« On a essayé de monter un panel usager, en demandant aux Directions d'identifier, parmi leurs demandeurs habituels, des utilisateurs potentiels qui voudraient bien participer à la démarche. Mais je pense que ça leur demandait trop d'investissement donc ils ne l'ont pas fait. »* **L'autre argument est la rapidité avec laquelle la démarche de dématérialisation s'est installée dans certaines Directions.**

**Prenons l'exemple de la Direction en charge de la politique de la formation professionnelle. Elle est composée d'une centaine d'agents qui se répartissent dans plusieurs services, dont le service « d'accompagnement aux personnes », administré par 3 personnes. Le « pôle rémunération » du service, composé lui-même de 14 agents gestionnaires et d'une encadrante, traite les demandes d'aides financières et leur versement.** Nous l'avons vu plus haut, cette Direction était déjà bien avancée dans la dématérialisation de ses aides au moment de l'arrivée du Portail. Aussi n'était-elle pas identifiée initialement par la DSN et la DSI comme prioritaire pour le déploiement du nouvel outil de dématérialisation. Mais un aléa externe précipite finalement le basculement. Il s'agit de la nécessité de mise en conformité du système d'aides à la formation professionnelle avec une réforme fiscale, le prélèvement à la source sur les revenus. Conçue sous le quinquennat de François Hollande en 2015, cette réforme devait rentrer en vigueur au début de l'année 2018. Après l'avoir ajournée peu après son élection en mai 2017, le nouveau président de la République, Emmanuel Macron, confirme finalement son application à l'automne 2018, pour une entrée en vigueur au premier janvier 2019. Dans les mois voire les années qui ont précédé l'annonce officielle, des alertes avaient été émises, en interne au sein du CR, sur le travail considérable que nécessiterait la mise en œuvre de cette réforme dans le cadre de la formation professionnelle. Mais rien de concret n'avait cependant vu le jour au sein de la Direction à la formation. La confirmation soudaine de la réforme créer ainsi une urgence d'action. Des réflexions soumises à un impératif de résultat quasi immédiat s'engagent sur ce sujet, entre cette Direction et les Directions compétentes (Direction des affaires juridiques, DGS, mais aussi DSI). Ces discussions n'ont d'autre enjeu que d'empêcher l'arrêt brutal des versements aux stagiaires faute de mise en place du prélèvement à la source sur cette prestation de la Collectivité.

Il apparaît progressivement qu'en sortant l'aide financière à la formation professionnelle régionale du régime du Code du travail (couramment pratiqué) et en créant une aide propre au seul CR, qui relève légalement de la subvention, la question du prélèvement à la source

était nulle et non avenue. Ce type de subvention n'est en effet pas concerné par la réforme fiscale et est non imposable (article 81.9° du CGI et Bulletin Officiel des Finances Publiques Impôts). Les Directions s'accordent également sur le fait que cette nouvelle aide-subvention, créée ex nihilo, devait se présenter sous la forme entièrement dématérialisée, compte tenu du processus de dématérialisation en cours. Aussi, la Direction à la formation professionnelle devient une priorité d'intervention pour la DSI et la DSN dans le cadre de la démarche de dématérialisation : il s'agit de sécuriser et d'installer le plus rapidement possible cette aide nouvelle, de façon dématérialisée avec le Portail en déploiement, et ceci pour ne pas être en retard sur les autres Régions françaises qui, elles, appliquent le prélèvement à la source dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

*Encadré 4. Et pourtant... Une réforme du dispositif d'aide financière en gestation depuis quelques années, avec le projet de mettre le stagiaire « au centre » de la demande*

La Direction à la formation professionnelle n'était pas dépourvue d'éléments de réflexion à l'approche de la transformation profonde de l'aide financière aux stagiaires.

Depuis plusieurs années en effet, un questionnement autour de la qualité du service délivré sur ce versant de la formation professionnelle l'animait<sup>57</sup>. En 2016, son Directeur demande au service d'audit interne de la Collectivité une analyse de son fonctionnement et en particulier du travail mené autour de l'aide financière. Cette analyse repose sur une approche en termes de coûts-bénéfice. La question centrale à laquelle tente de répondre le rapport du service d'audit est en effet la suivante : « *Quels sont les leviers mobilisables pour canaliser les dépenses tout en maintenant une sécurisation financière et matérielle pour le stagiaire ?*<sup>58</sup> ». Une des pistes évoquées est précisément la révision du « *processus de la demande de rémunération [...] de l'accueil du stagiaire à l'OF jusqu'au versement de sa rémunération, en passant par la constitution de son dossier* ». Une réflexion sur les outils dont disposent les agents « *pour mettre en œuvre la rémunération régionale (logiciel, gestion des saisies, guide, etc.)* » serait aussi la bienvenue.

C'est la raison pour laquelle une deuxième étude est conduite dans la foulée, en 2017, confiée cette fois à un cabinet d'audit externe. Quatre enjeux ressortent de ce travail : un enjeu de « *qualité du service rendu* » à améliorer, notamment du point de vue de la rapidité de traitement administratif des dossiers, tant ce traitement arrive en bout de chaîne, après celui des autres organismes (orientations de Pôle emploi dans les formations, personnels

---

<sup>57</sup> Elle recueillait des retours négatifs d'utilisateurs de la procédure de demande d'aides financières (les personnels des centres de formation à cette époque, intermédiaires de leurs stagiaires). Les délais de paiement aussi étaient pointés comme trop longs. La difficulté enfin d'établir une communication avec les personnels affectés à la gestion de l'aide pour avoir des renseignements était une critique récurrente.

<sup>58</sup> Extrait du rapport d'audit interne.

des Centres de formation qui déposent la demande d'aide au nom des stagiaires...), et présente donc le risque d'occasionner des paiements différés. Un enjeu autour du développement de la mobilité des stagiaires est par ailleurs dégagé, en tant que frein à l'accès à la formation. Un enjeu de solidarité entre les stagiaires est également identifié, par l'engagement d'une réflexion sur les écarts de rémunération existants. Enfin, un enjeu de renforcement du lien avec les usagers est pointé, tant l'information sur le dispositif de rémunération, non seulement repose sur l'intermédiation (OF, partenaires institutionnels, qui ont des degrés de connaissances disparates sur la rémunération), et n'inclut pas les stagiaires. À l'époque de l'audit en effet, en 2017, seul 1% des bénéficiaires déclarent s'être renseignés par eux-mêmes sur la rémunération possible en amont de la formation. La société auditrice pointe comme cause de ce faible pourcentage un site Internet « *peu adapté pour diffuser une information en direction du grand public*<sup>59</sup> » ainsi qu'un déficit de mises à disposition d'outils des technologies numériques, qui permettraient d'ouvrir des possibilités en termes de communication, de simulation en ligne, etc.

Les pistes dégagées par les deux audits sont reprises et travaillées dans le courant de l'année 2017. La dynamique s'inspire d'une méthode éprouvée à la suite de la collaboration de la Direction avec un laboratoire d'innovation publique régional. Ce dernier conviait à l'époque diverses institutions à réfléchir aux parcours de leurs usagers. Des personnels encadrants et gestionnaires de la Direction à la formation y participent. De semblables ateliers participatifs sont ensuite reproduits en interne autour de la façon d'améliorer les procédures de traitements et de délivrance des demandes d'aide financière.

**Un projet de Direction à moyen terme se dessine : il s'agit de réviser en profondeur la relation à l'utilisateur en le mettant « au centre » de la demande d'aide financière. Concrètement, en délestant les OF du rôle d'initiateurs de la demande, au profit des stagiaires, amenés à être les seuls interlocuteurs directs des agents gestionnaires. Mais pour ce faire, des possibilités nouvelles d'interagir avec les stagiaires sont à inventer. L'implantation du Portail au sein de la Collectivité est dans cette perspective perçue comme une opportunité de mise en œuvre du projet.**

**Cependant, face à une nécessité d'action rapide au sein de la Direction à la formation professionnelle (pour les raisons détaillées plus haut), il est évident que ni les utilisateurs de l'outil (destinataires-bénéficiaires et agents), ni leurs compétences ou difficultés numériques, ne sont la priorité des acteurs impliqués dans la dématérialisation du dispositif d'aide financière. Cette dématérialisation, ses publics ne sont pas « mis en risque », ils ne fournissent pas matière à préparation et à réduction de l'incertitude organisationnelle qu'ils représentent. La « logique de situation » est l'urgence. C'est à elle que les acteurs sont contraints de se référer pour**

---

<sup>59</sup> Extrait du rapport d'audit externe.

**évaluer les actions à entreprendre, à rebours d'une conception de la maîtrise par le risque.**

Or la société éditrice présente sa solution comme le moyen d'atteindre une simplification de la phase de dépôt des demandes d'aides, réalisables par les demandeurs eux-mêmes « *en seulement quelques étapes*<sup>60</sup> ». La société éditrice avance également que le Portail est générateur d'une « *rapidité d'instruction des dossiers préremplis [...] sans ressaisie par l'agent*<sup>61</sup> ». **En d'autres termes, l'adéquation entre l'outil et les différents utilisateurs – bénéficiaires et agents – est présentée par l'éditeur comme atteignable via l'adoption du logiciel. Faute de temps, une Direction comme celle de la formation professionnelle ne va pas avoir l'opportunité d'éprouver de quelle manière cette adéquation peut être atteinte. Elle consent à adopter le logiciel *a priori*, quitte à faire le travail de mise en adéquation ensuite. Cela acte sa dépendance vis-à-vis de l'outil informatique et de la société éditrice.** Aussi, ni la procédure de dépôt de la demande par les usagers externes, ni le travail de gestion sous Portail ne sont problématisés au regard des spécificités opérantes sur l'aide financière à la formation professionnelle. À la fin de l'année 2018, la DSI organise de simples temps de présentation-échange sur le Portail, avec l'éditeur. Des encadrants de la Direction à la formation ainsi que quelques gestionnaires volontaires sont présents. Des copies d'écran de l'espace gestionnaires sont projetées. Une présentation de l'outil est également réalisée pour les organismes de formation, sous forme d'un webinaire, en insistant bien auprès de ces derniers sur le fait qu'ils n'auraient pratiquement plus « *rien à faire* » dans le cadre de la procédure d'aide financière et que toute la phase de dépôt de la demande reviendrait aux stagiaires eux-mêmes.

**La mise en fonctionnement du Portail s'accompagne très vite de problèmes de connexions et d'usages, insoupçonnés. Dans nos entretiens avec des encadrants ou les agents de la Direction à la formation professionnelle, les descriptions de l'effet de « *surprise* » lié au constat de difficultés numériques parmi les stagiaires demandeurs de l'aide financière sont nombreuses.** En voici une, à titre d'exemple, émanant du propos d'une des encadrantes rencontrées : « ***On s'est rendu compte que l'on a des stagiaires qui n'utilisent pas du tout le mail. C'est un problème parce que pour bénéficier de l'aide***

---

<sup>60</sup> Documentation éditeur. Anonymisée.

<sup>61</sup> *Ibid.*

*financière, tout commence par un mail : le stagiaire en reçoit un, à partir duquel il va créer son compte. Toutes les notifications ensuite seront envoyées sur sa boîte mail. Or, on a des stagiaires qui changent d'adresse mail comme nous on changerait de sous-vêtements. [...] Donc là on s'est rendu compte qu'il y a peut-être un fossé. »*

**Le décalage constaté révèle la présence initiale d'un cadre de perception de l'innovation numérique spécifique, fait de représentations stéréotypées sur cette innovation et sur leurs utilisateurs. Les outils numériques sont présumés offrir une expérience familière aux utilisateurs, qui en deviennent de fait des usagers. Cette adéquation de l'Homme à la machine est d'autant plus supposée que les usagers sont relativement jeunes (c'est le cas des bénéficiaires de la politique de formation professionnelle) et qu'ils sont par conséquent perçus par principe comme intéressés par les technologies numériques de dématérialisation. Ils seraient d'évidences enrôlés dans l'expérience nouvelle proposée, parce que la dématérialisation et son outillage support permettraient – moyennant un apprivoisement rapide – de gagner du temps, ou parce qu'ils offriraient une expérience unique, personnalisée, une facilité dans la recherche d'informations. L'outil et ses possibilités sont présumés générer une motivation à s'en saisir chez des personnes d'évidence connectées et avides d'apprendre.**

**Ce cadre de perception porté sur les utilisateurs-bénéficiaires n'est cependant pas propre au CR étudié.** Le chercheur Daniel Greene<sup>62</sup> a en effet montré qu'une doctrine de l'accès (*access doctrine*) régit l'approche publique des problèmes sociaux et de la pauvreté. Cette doctrine, partagée depuis « *les années 1990* »<sup>63</sup> d'abord aux États-Unis puis dans le reste des pays industrialisés, consiste à penser que ce type de problèmes peut être résolu par des solutions technologiques nécessairement adaptées à leur traitement et donc non problématisées au regard de leur utilisation. C'est un tel cadre de perception des outils numériques et de leurs utilisateurs-bénéficiaires que l'on observe sur notre terrain de recherche. Les stagiaires de la formation professionnelle sont supposés à leur aise face à n'importe quel outil numérique. Le besoin de les sensibiliser, de les former n'est pas perçu

---

<sup>62</sup> Daniel Greene, *The Promise of Access. Technology, Inequality, and the Political Economy of Hope*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2021.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 8.

comme prioritaire. Le « fossé » qui apparaît à la mise en service de l'outil se rend intelligible de la sorte, **d'autant que l'usage d'une adresse mail n'est pas la seule compétence numérique exigée pour bénéficier de l'aide.**

*Encadré 5. Les exigences numériques auxquelles se confrontent les stagiaires lors du dépôt d'une demande d'aide sur le Portail numérique en déploiement dans la Collectivité*

Le mail reçu par le stagiaire est en réalité un mail automatique envoyé depuis le Portail, parce que l'organisme de formation a déclaré l'inscription du stagiaire à une de ces sessions sur le logiciel « maison » créé par la DSI et interfacé avec le logiciel de traitement des aides<sup>64</sup>. Ce mail est précédé le cas échéant du téléversement d'un document effectué par Pôle emploi sur le Portail et indiquant l'éligibilité du stagiaire au dispositif de l'aide financière<sup>65</sup>.

Dans une première étape (« *Étape 1* »), le mail invite le stagiaire à créer un mot de passe personnel pour le compte associé, en étant redirigé vers le Portail. Huit caractères sont exigés, avec un mélange de minuscules, de majuscules et un caractère spécial au moins. Il s'agit ensuite de retourner sur le mail de la Région, et de cliquer sur le lien permettant de réaliser la deuxième étape (« *Étape 2* ») préalable au dépôt de la demande. En l'espèce celle de la connexion sur le Portail au moyen de son identifiant (il est précisé que c'est l'adresse mail) ainsi que de son nouveau mot de passe. En l'absence de possibilité d'affichage des caractères, il s'agit de bien veiller à inscrire le même mot de passe. Notons aussi que le lien de connexion vers le Portail est valable 72 heures. Cela suppose donc pour les stagiaires d'être informé (à défaut d'avoir une culture numérique implicite) de l'existence d'une date limite pour se connecter sur le compte. Si la connexion n'est pas réalisée dans les 72 heures, il y a obligation de se manifester à nouveau auprès du CR, qui renverra un mail avec un lien valide pour le même laps de temps.

Lorsque ces deux étapes sont réalisées, le Portail attribue un identifiant au stagiaire, qui lui sert par la suite à se connecter de nouveau sur son espace. Le Portail propose ensuite deux opérations. Soit « *déposer une demande* » ou « *suivre ma demande* ». Contre-intuitivement, il s'agit pour les stagiaires, à ce stade, de cliquer sur « *suivre ma demande* » et non sur « *déposer ma demande* ». Les informations administratives des stagiaires détenues par l'organisme de formation ont en effet été téléversées par leurs propres secrétaires sur le logiciel « maison » créé par la DSI et interfacé avec le Portail. Ce remplissage a donc inscrit, dans l'architecture informatique l'éligibilité des stagiaires à l'aide financière à la

---

<sup>64</sup> Nous reviendrons sur ce sujet de la création de logiciels interfacés avec la solution de dématérialisation dans une partie ultérieure.

<sup>65</sup> En novembre 2019 en effet, en lien avec une réflexion engagée postérieurement à la mise en place du Portail, le logiciel de dématérialisation est interfacé avec un autre logiciel, celui de Pôle emploi. Ce dernier répertorie les personnes inscrites à l'assurance chômage et celles sans indemnisation, éligibles à l'aide. Seuls les dossiers de ces personnes non indemnisées par Pôle emploi et par conséquent éligibles sont ainsi transmis au Portail, qui crée alors automatiquement les comptes personnels des demandeurs sur son architecture.

formation professionnelle et le Portail considère qu'une demande a déjà été déposée. Il est inutile de cliquer sur le bouton qui oriente vers cette option. Si cette case est cochée (ce qui n'est pas rare), deux demandes vont être enregistrées dans le réseau informatique au même nom de famille, et cela créer un problème de traitement par la suite.

Dans le cas où le ou la stagiaire aurait fait le bon choix, il s'agit à l'étape suivante de renseigner des informations sur une première page, dite de statut du stagiaire (personne physique, domiciliée en France...). La procédure de demande commence. Il faut inscrire dans les champs prévus à cet effet des informations telles que le RIB, l'adresse et la distance domicile-travail, puis vérifier que les informations préinscrites sur d'autres pages ne comportent pas d'erreurs (organisme de formation, formation suivie et dates, adresse, nom, numéro de sécurité sociale). Le stagiaire doit aussi déposer des pièces numériques justificatives correspondantes (avis de situation Pôle emploi qui notifie la non-indemnisation, avis d'imposition de 4 pages, carte d'identité recto verso scannée ou à défaut, sous forme de photos (fonctionnalité récente), copie de livret de famille le cas échéant). La validation de la demande fait entrer le stagiaire dans une période d'incertitude : le dossier va être pris en charge pour traitement. La consultation de sa boîte mail est alors nécessaire.

En somme, les formalités d'une demande d'aide sur le Portail mettent en jeu des exigences numériques adressées aux stagiaires qu'il s'agit d'affronter et de surmonter. Aucune de ces exigences n'a été mise en regard des compétences numériques détenues au préalable par les stagiaires de la formation professionnelle du CR amenés à les réaliser.

**Si l'on se place maintenant du côté des utilisateurs de l'outil que sont aussi les agents gestionnaires des dossiers, on observe une même absence d'anticipation et de problématisation des pratiques de travail sous logiciel de dématérialisation.** Avant sa mise en fonctionnement, la solution du Portail numérique n'est pas testée par ces agents gestionnaires. Aucune formation de l'éditeur sur l'outil n'est par ailleurs effectuée en amont de la mise en service auprès d'eux. La logique de situation dominée par l'urgence l'en empêche, de même que l'impératif de devoir sécuriser le maintien de la délivrance des prestations sur la formation professionnelle en contexte de réforme. *« On a commencé par la fin, de se dire comment on va être en mesure de payer les stagiaires [...], et après on est remonté tout doucement vers la captation des données nécessaires au traitement administratif [données nominatives, parcours de formation, pièces justificatives...] »* explicite un membre de la DSI au cours de notre entretien. En d'autres termes, **l'évaluation des changements opérés par le Portail sur le travail des agents n'est pas conduite. Cette évaluation n'est pas perçue comme une priorité. Il est vrai que ces utilisateurs spécifiques de la solution informatique n'étaient déjà pas inclus dans la réflexion interne menée sur l'opportunité – manquée, comme on l'a vu – de constituer des panels d'usagers-utilisateurs en amont de son installation. Cet acte manqué n'est pas imputable seulement à la Collectivité et renvoie plus profondément à la spécificité des**

méthodes d'innovation fondées sur le recueil de l'expérience de l'utilisateur (en anglais UX pour *user experience*). Censées être vectrices d'une modernisation de l'action publique en puisant directement leurs enseignements à la source, ces méthodes d'UX se réfèrent en réalité la plupart du temps à la figure de l'utilisateur des services en ligne (soit le destinataire-bénéficiaire du service)<sup>66</sup>. Elles ne prennent pas en compte la pluralité des utilisateurs, des deux côtés de l'interface : bénéficiaires-destinataires d'une part et professionnels-gestionnaires-agents d'autre part, qui sont souvent totalement invisibilisés. Si l'utilisateur-destinataire-bénéficiaire fait au moins l'objet d'un investissement de forme (dans un discours ou parfois dans une démarche – ici, partielle), l'utilisateur-agent constitue un impensé des programmes de modernisation numérique.

Aussi, les utilisateurs-agents découvrent-ils le fonctionnement de leur espace professionnel et les particularités du travail de gestion sur cet espace « *sur le tas* » pour reprendre l'expression recueillie auprès de l'une des gestionnaires interviewées.

*« La nouvelle aide s'est mise en place en janvier 2019. Nous, on a réellement instruit à partir de la mi-février. [...] La présentation nous avait été faite, je parle bien de présentation, pas de formation, présentation du logiciel côté interface usager uniquement. De notre côté, à nous gestionnaires, on nous a montré la toute première partie, mais c'est surtout la deuxième partie qui nous intéressait, la partie paiement. Le vote du dossier, la notification de décision et puis la ligne de paiement. Cette partie-là, on ne l'a pas du tout vue. Donc on nous a un peu lancé sans filet. [...] On nous a mis le logiciel : ça y est ! Les stagiaires, hop, ils ont rempli leur demande. Nous, derrière, on était là : "ah, on va où ? On doit cliquer où ?" On leur a demandé [à la société éditrice] un mode d'emploi. Qu'on n'a jamais eu. Donc, on a testé. On demandait aux collègues. Ça s'est fait comme ça. On a tout appris sur le tas, et du coup on tâtonnait. »*

---

<sup>66</sup> Pierre Mazet, « Constructions de l'utilisateur par l'administration numérique » dans *L'utilisateur acteur du service public ? Nouveaux enjeux, nouvelles pratiques*, sous la direction de Bachelard O., Espagno D., Gillet A., Presses universitaires Blaise Pascal (PUBP), Clermont-Ferrand, septembre 2022.

Si bien que les difficultés de gestion et les retards de paiement s'accumulent après la mise en service du Portail. Elles obligent la Direction à la formation à des actions fortes que nous détaillons ci-après.

### **1.5. Une mise en fonctionnement du Portail chaotique à la Direction à la formation et un gouvernement de la dématérialisation au coup par coup**

De l'aveu de tous nos interlocuteurs/trices, les premiers mois de fonctionnement de l'outil sont extrêmement difficiles au sein de la Direction à la formation professionnelle. Un des objectifs principaux de la réforme de l'aide financière était la réduction du délai de paiement entre le dépôt de la demande et le versement sur le compte bancaire du stagiaire. Cet objectif ne va pas être atteint tout de suite, bien au contraire. Outre l'absence d'une phase de prise en main de l'outil par les gestionnaires avant la mise en fonction, trois raisons peuvent être invoquées.

Premièrement, on assiste à la cohabitation de deux systèmes de gestion des demandes : pendant les six premiers mois de l'année 2019, les agents étaient en effet soumis à deux procédures, peu propices à un traitement rapide. Ils devaient solder les dossiers de stagiaires entrés en formation avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 avec la procédure associée à l'ancien format de demande d'aide financière, composée de pièces papier envoyées par les organismes de formation, d'allers-retours avec les personnels des OF. Et, dans le même temps, ils devaient se familiariser avec la nouvelle procédure de traitement dématérialisée pour les dossiers déposés par les stagiaires, à partir du 1<sup>er</sup> janvier. Aussi, les premiers paiements ne sont intervenus que fin février. Un délai d'un mois s'est tout de suite installé, avec un stock de près de 1 000 dossiers non traités et non payés sur le mois réel, décalés au mois suivant. Cette situation a duré tout un semestre. Des lignes de paiement doivent par ailleurs être créées à la main, faute de fonctionnalité adéquate. Il s'agissait d'y inscrire, raconte une gestionnaire en entretien, « *la date de paiement, le montant. Enfin, il y avait plusieurs dates, la date de réception, le montant, il fallait le mettre trois fois. [...] Depuis, les lignes de paiement sont créées automatiquement, l'éditeur les a créées.* »

Deuxième explication du décalage important constaté dans les paiements : un mail était à l'époque adressé au stagiaire pour prévenir du paiement suivant. Le but était que le bénéficiaire puisse informer de sa présence ou non en formation sur son interface usager,

avant tout versement. C'est la société éditrice qui avait imaginé cette fonctionnalité, en décalant une demande originelle du service de gestion des aides : ce dernier pensait pouvoir demander à chaque stagiaire, chaque mois, à l'image de ce qui se pratique à Pôle emploi, si oui ou non, il était encore en formation, sa présence conditionnant le versement de l'aide. Mais, l'éditeur, jugeant cette fonctionnalité impossible à mettre en œuvre, a finalement proposé une solution intermédiaire, celle de l'envoi du mail et de l'actualisation via un texte à rédiger sur l'interface (« *oui je suis toujours en formation et je demande le versement de l'aide financière* »). Seulement, le mail n'était que très peu consulté par les stagiaires, pour les mêmes raisons que celles que nous avons exposées ci-dessus. Cela avait une conséquence directe pour eux : les paiements n'étaient pas effectués, provoquant leur incompréhension et celle de l'organisme de formation auquel ils étaient rattachés. Ils affirmaient auprès des services gestionnaires être de bonne foi : ils n'avaient réellement pas eu connaissance du mail qui leur était destiné et qui leur enjoignait de faire une actualisation de leur situation via un texte écrit. Pour essayer de remédier à cette difficulté, le service gestionnaire a dans un premier temps instauré une procédure : chaque agent imprimait la liste des personnes non actualisées, les appelait ou bien leur réadressait un mail. Et, en parallèle, ces agents contrôlaient sur le logiciel interfacé avec le Portail les présences réelles renseignées par les OF. Toute cette procédure était longue compte tenu de multiples demandes d'aides déposées. Aussi est-elle annulée quelques mois plus tard, en septembre 2019, au sortir d'une réunion avec l'élue régionale déléguée au numérique alertée par ses services et les usagers eux-mêmes de dysfonctionnements existants sur cette compétence formation professionnelle du Conseil Régional. Identifiés comme une des causes principales des retards de paiements de l'aide financière au moment de la mise en œuvre du Portail, l'envoi du mail et la nécessité pour le stagiaire d'y répondre sont remplacés par un paiement *a priori*, sans présager de contrôles postérieurs, non systématiques, qui montreraient que le stagiaire n'était en fait pas présent en formation. Dans ce cas, une procédure de restitution peut être lancée. Ce contrôle *a posteriori*, centralisé au niveau de l'encadrement, a permis d'alléger le travail des gestionnaires, qui y consacraient alors une semaine entière, dans le cadre des opérations préalables à la mise en paiement<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Une rationalisation de ces contrôles est toutefois proposée quelques mois plus tard par la Direction de l'audit de la Région. Dans sa mission de conseil menée sur sollicitation de la Direction à la formation et arrêtée au mois de mai 2020, elle préconise, suite à une approche par les risques des opérations de traitements des aides, un véritable plan de contrôle (concrètement, la mise en œuvre de fiches de contrôles, pour s'assurer de

La troisième explication de la tension observée sur les versements des aides aux stagiaires dans les premiers mois de fonctionnement de l'outil réside dans **l'attribution de tâches professionnelles externes à la gestion de ces aides. En mai 2019, soit quatre mois après l'arrivée du Portail, les gestionnaires affectés au traitement de l'aide financière se sont vu également confier la gestion des bourses d'études des filières sanitaires et sociales**, assurée auparavant par un autre service de la Direction à la formation. Si ces bourses relèvent aussi d'un traitement sur le Portail, elles s'ajoutent au nombre de dossiers d'aide financière à traiter et donnent le sentiment à de nombreux gestionnaires d'être dépassés par la quantité de travail à fournir.

**Le Portail ne constitue donc pas, à sa mise en service, un facteur d'allègement du travail administratif sur l'aide financière pour les 14 agents du Pôle de rémunérations. Au contraire, il l'alourdit en exigeant la conduite de tâches non réalisées auparavant, à laquelle se greffent des attributions nouvelles confiées par la hiérarchie sur d'autres prestations. Cela génère un désenchantement parmi les gestionnaires et une usure. Ceci d'autant plus que la dématérialisation change le rapport gestionnaire-stagiaires, plus immédiat et entouré d'une exigence de réactivité. Le rôle du stagiaire dans le processus de sollicitation de l'aide est en effet désormais central. Puisqu'il ne revient plus aux organismes de formations d'être initiateurs du dépôt de la demande, ces derniers renvoient les questions qui leur sont adressées à la Collectivité. Les appels téléphoniques et les mails adressés aux gestionnaires, par conséquent, explosent. Le Service gestionnaire n'est pas le seul perturbé à cette période. Les Points de contact de la Région décentralisés qui, par l'intermédiaire de leurs conseillers emploi formation-orientation, faisaient de l'information sur les formations et les financements, reçoivent également des appels dont l'objet porte très clairement sur la**

---

l'exhaustivité des paiements). Il s'agit, comme pour d'autres Directions dans lesquelles ces contrôles se pratiquent, de sécuriser la paie en éliminant les risques d'oublis de paiement. Pour ce faire, une répartition des opérations de vérification sur tous les gestionnaires est préconisée. Ces derniers ouvrent l'onglet « suivi des tableaux de bord » et avec un système de filtres, font apparaître les dossiers « votés » (i.e. en cours) de la formation professionnelle sur un fichier Comma-Separated Values (CSV) de type tableur, ainsi que les dossiers dont le statut les concernent (qu'ils traitent en leur nom propre). Ils comparent cette liste de dossiers « votés » avec celle « proposés », c'est-à-dire bientôt mise en paiement. Le contrôle est alors réalisé. Si un paiement n'est pas effectué, les gestionnaires peuvent insérer un commentaire pour en expliquer la raison (absence durant la formation, manque d'une pièce...). L'appropriation par les agents de cette technique de contrôle met du temps. Au moment de notre enquête, des temps de formations dispensés par les encadrants du Service de gestion avaient été proposés et suivis diversement par les gestionnaires. Une réflexion était en cours au niveau de l'encadrement pour approfondir l'apprentissage de cette procédure de contrôle et en diffuser davantage l'usage auprès des gestionnaires.

**procédure de demande d'aide financière.** Compte tenu du contexte de débordement du Service gestionnaire, la Direction à la formation, dont dépendaient à l'époque ces Points Régions, leur demande de prendre en charge ces appels pour apporter, par téléphone ou en présentiel, des réponses aux questions pratiques des usagers sur le dépôt, le traitement des aides, leur mise en paiement. **Ce qui signifie que tous les types de personnels de la Direction à la formation professionnelle en contact avec les stagiaires étaient mobilisés par les problèmes qui émergent sur le Portail au début de l'année 2019.**

Les conseillers des Points Région ainsi que les gestionnaires du service d'accompagnement des stagiaires sont confrontés à deux grands types de difficultés exposées par leurs interlocuteurs stagiaires : d'une part, faire face aux questions relatives au nouveau format de l'aide financière, déconnecté du Code du travail et nécessitant par conséquent de sensibiliser les organismes de prestations sociales auxquels une affiliation est répertoriée (CAF, etc.). Et d'autre part, répondre aux difficultés numériques présentes parmi ces publics. **C'est ce que stipule un de nos interlocuteurs en entretien. On y voit comment une décision de dématérialiser prise par des Directions pour contourner des difficultés liées à une urgence réglementaire et mal anticipée, génère des coûts induits (sur les stagiaires, qui ont des difficultés à fournir les bons renseignements, et sur les agents de la Collectivité, mobilisés sur des tâches administratives et pris en défaut sur certaines demandes), qui rentrent objectivement au débit de la dématérialisation.**

*Encadré 6. Témoignage : la réforme de l'aide financière et l'arrivée du Portail vécue par un conseiller emploi-formation-orientation d'un Point de contact de la Région*

« Lorsque la réforme de l'aide financière s'est mise en place à partir de janvier 2019, nous [dans les Points Régions] c'était beaucoup de soucis : on avait des groupes entiers de formation qui nous étaient envoyés, parce qu'ils n'arrivaient pas à saisir [leur demande d'aide financière sur le Portail]. Avant, on pouvait aider sur les dossiers, sur les pièces à fournir, des choses comme cela. Mais là, ce qu'on avait à faire, ce n'était plus seulement indiquer quelles étaient les pièces à fournir, mais taper le dossier, presque, à la place des personnes. Et nous, cela nous posait souci parce que quand on est en accueil sans rendez-vous sur du flux par exemple, se débloquer du temps pour une session qui n'est pas de l'information comme on a l'habitude de faire, ce n'est pas facile ! [...]. Et puisque l'aide financière n'est plus régie par le Code du travail, c'est une aide à caractère social, qui n'est plus imposable, on avait toutes les questions cumul/non-cumul du RSA, etc. Cela nous a posé pas mal de souci ça, cette histoire d'aide non imposable : on n'arrêtait pas d'avoir des problèmes vis-à-vis de la CAF, du Département. Des personnes qui étaient contrôlées, qui avaient indiqué qu'elles étaient en formation, qu'elles étaient rémunérées. Mais en fait, ce n'était pas le bon terme. Il fallait mettre qu'elles étaient stagiaires de la formation professionnelle non rémunérées. Et cela, c'est quelque chose qui a mis du temps à être compris, donc à chaque actualisation pour les bénéficiaires du RSA, cela posait problème. Il

*y en a qui ont eu des arrêts de leur allocation, etc. Il a fallu fournir des papiers pour justifier que ce n'était pas imposable : cela a été long à venir, à s'installer de façon automatique, chez nous.*

*Autre exemple de souci : cette aide financière, elle est aussi [prévue] pour tout ce qui est préformations, pas que formations [...]. Il y a un parcours français/langues étrangères. Ce sont des étrangers qui s'expriment très mal en français. Et bien ces publics-là, on les a retrouvés chez nous. Et ils débarquaient, comme ça. Et dès fois, on en avait deux, trois, quatre, cinq, six, sept, huit... Imaginez pour eux la difficulté de faire une saisie en ligne. Et pour nous, la barrière de la langue. Des situations parfois complexes... Donc à la fin, on finissait par faire de la saisie à leur place. Et même : les demandeurs d'emplois de longue durée, les personnes impactées par la fracture numérique, on avait tous ces publics. [...] Et on s'est retrouvée en blocages vis-à-vis de pièces demandées. Elles demandaient de passer des coups de téléphone. Par exemple, on demande un avis d'imposition, mais il y a plein de personnes parmi ces publics qui ne se sont jamais déclarées aux impôts. Ces personnes, quand elles régularisent leur situation, elles reçoivent un papier des impôts qui dit que la situation a été régularisée. Mais au [Service de gestion], on nous disait au départ : « non, ce papier-là, il ne vaut pas ».*

*Autre problème : les personnes devaient scanner les pièces, mais cela ne fonctionnait pas si bien que cela au début. On ne pouvait pas mettre un scan à partir d'un téléphone, cette fonction ne marchait que sur ordinateur. Il y avait plein de choses comme ça, qu'on a découvertes petit à petit. Donc, pareil, on s'est retrouvé à scanner les pièces.*

**Ça, c'était la situation au début.** *Sans compter que le logiciel n'était pas intuitif. Il connaissait des bugs – mais des trucs de fous – il fallait aller dans des paramètres spécifiques pour avoir le bon affichage. Bon. Des choses qu'on ne peut pas expliquer aux usagers.*

**Aujourd'hui, je pense que cela va mieux. Les choses se sont clarifiées.** *Dès l'instant que l'on a des questions relatives au volet instruction, on passe la main au [Service gestionnaire], qui a mis en place des choses. Le Portail, j'ai toujours un accès, mais je n'y vais plus du tout, alors qu'avant, les gens appelaient, me demandaient quand ils allaient être payés, combien de versements... On y répondait. Aujourd'hui, je passe. Actuellement, moi, je ne fais que présenter l'aide financière, quand j'ai une demande qui porte sur cela. La fourchette, le montant, ce que l'on demande pour y prétendre, voilà. ».*

Pour répondre aux problèmes en chaîne rencontrés par les usagers du Portail, stagiaires comme agents, **plusieurs actions correctives sont entreprises.**

**La Direction à la formation formule en premier lieu des demandes d'adaptations du logiciel à la société éditrice.** Cette dernière accepte d'en réaliser certaines, de manière parcimonieuse, faisant valoir que chaque évolution affecte son logiciel source et modifie sa *road map*. Elle crée tout de même une extension sous la forme d'un module dédié spécifiquement à la prise en charge des aides à la formation professionnelle de la Région. Il s'agissait de garantir l'affectation des paiements aux stagiaires tous les mois, ce que le logiciel ne permettait pas de faire dans son format d'origine.

**En second lieu, la Direction à la formation sollicite la DSI pour interfacier des logiciels internes avec le Portail.** Ce dernier ne permettait pas de maintenir les prérogatives du CR en matière de paiement des organismes de formation, en plus du paiement direct des stagiaires. Antérieurement au Portail, cette double ligne était traitée au moyen de deux logiciels distincts. Aussi, pour recréer cette configuration, un logiciel « maison » est conçu par la DSI en novembre 2019, soit presque un an après son lancement. Ce logiciel reçoit par la suite une autre fonction : la Direction à la formation et son service de traitement de l'aide financière s'aperçoivent en effet qu'il peut également être utilisé pour téléverser sur le Portail les renseignements associés à chaque stagiaire et dont disposent les OF. Ce qui offre l'opportunité d'un préremplissage du dossier personnel. **Il est à noter cependant que toutes les propositions qui remontent des agents de la formation professionnelle vers les encadrants de cette Direction ne sont pas transmises de la sorte à la DSI, pour ne pas entraver un changement souhaité de métiers de gestion des aides. Au sein de la DSI, on estime en effet parfois avoir rempli le rôle de tampon entre les demandes des gestionnaires qui remontent du terrain et les intentions de modernisation des fonctions de la part des encadrants.** Un de nos interlocuteurs à la DSI déclare par exemple ceci : *« on avait aussi, dès fois, pour message de ne pas lâcher sur certaines choses [...]. On se retrouvait, dès fois, un peu entre le marteau et l'enclume, à accompagner un changement RH derrière ».*

**Et en effet, c'est une troisième caractéristique des actions entreprises avec l'arrivée du Portail : on assiste à un foisonnement d'innovations organisationnelles et de créations de fonctions** au sein même de la Direction à la formation, pour accompagner le changement.

- **Une newsletter est d'abord rédigée** par une encadrante de cette Direction dans les premiers mois de mise en fonctionnement de l'outil. À destination des agents, elle se présente comme un bulletin d'actualisation des évolutions apportées au logiciel.
- À la même période, **la Direction à la formation lance des ateliers intitulés « vis ma vie avec [le Portail numérique de l'éditeur] »**, arrêtés au moment de notre enquête. Deux parties les scandent. La première est un *listing* des problèmes émergents réalisés en groupe et la seconde se déroule en trinôme : un(e) agent gestionnaire s'installe devant l'interface et réalise des démarches courantes devant un personnel de la DSI ainsi qu'un représentant de la société éditrice du Portail. Il ressort notamment de ces ateliers le constat que l'ergonomie du logiciel est peu

adaptée au travail de gestion d'un dossier à parcourir de haut en bas et qu'un travail sur multiécrans s'impose pour y remédier. Celui-ci est depuis mis en place au sein du service gestionnaire.

- **En outre, de nouvelles fonctions-métiers voient le jour à cette période, dans la Direction à la formation, pour épauler les gestionnaires dans leur travail.** « *On a désormais toute une communauté de référents SI* » stipule au cours de notre entretien une encadrante de cette Direction. Cette communauté est composée de personnels « *en première ligne* » sur le règlement des anomalies, ou « *sur des problèmes de communication entre les différentes briques du SI* » constatés ou remontés par les demandeurs.
- **Enfin, un poste de Cheffe d'innovation projet « usagers » est créé au sein même de la Direction en 2019**, dans le cadre du Pacte régional d'investissement dans les compétences, déclinaison locale du Plan national du même nom. La mission de l'encadrante s'ordonne autour de deux axes : le suivi des projets de mobilisation et d'accompagnement des publics, ainsi que la mise en place d'une démarche de relation aux usagers. Pour mener à bien ce deuxième axe de mission, la Cheffe de projet sollicite l'accompagnement d'une autre Direction, celle à la Transformation, afin d'établir un diagnostic sur un an (jusqu'en 2020). Ce diagnostic comportait une entrée conséquente sur le Portail et avait pour objectif de comprendre et d'étayer la source des problèmes existants depuis sa mise en service au début de l'année 2019 (i.e. la multiplication des situations de stagiaires en difficulté pour déposer une demande d'aide financière, ainsi que l'augmentation exponentielle de leurs sollicitations envers les services chargés d'informer sur les aides régionales ou en charge de leur traitement et de leur instruction). Les agents de ces services ont été rencontrés et invités à raconter leur expérience sur le Portail, à donner également des éléments de comparaison avec la situation antérieure et indiquer des pistes d'amélioration. **Tout cela a abouti au lancement de plusieurs chantiers, ayant tour à tour pour cibles les publics stagiaires ou aspirants à l'être, et les organismes de formation.**

Le premier chantier a consisté à mobiliser un prestataire de service téléphonique externe, afin de modéliser les flux de communications entrants et sortants au sein des deux types de points de contact usagers de la Direction (les Points Régions d'un côté, le Service d'accompagnement de l'autre). Un nouveau système d'orientation des usagers en résulte : trois numéros spéciaux ont été créés pour des questions relatives au dépôt, au traitement et aux versements de leurs aides financières, ou de

leurs bourses sanitaires et sociales. Pour les questions d'ordre général (orientation, informations...), ce sont les Points de contacts Région qu'il s'agit de contacter via un numéro dédié.

Cette première action reçoit un prolongement : **la mise en place, à l'été 2020, d'une véritable plateforme téléphonique, via l'investissement dans un logiciel de gestion de la relation client, édité par une société externe et qui remplace les 3 numéros précédemment créés.** Cette plateforme téléphonique équipe depuis le Service gestionnaire de l'aide financière. Sur le terrain, elle se présente comme une interface web sur laquelle des gestionnaires se connectent du lundi au vendredi, de 9h à 12h30 et de 13h30 à 17h00 pour répondre aux appels entrants des usagers. Deux agents sont en *front office* et un autre en *back office*, pour absorber une augmentation momentanée des flux d'appels. C'est la garantie d'une réponse qui est visée avec le système de *back* et *front office* (ce qui n'était pas toujours le cas auparavant) moyennant un temps d'attente relativement restreint (nous donnerons de plus amples détails dans la deuxième partie du rapport). **Cette plateforme permet de déployer de réelles mesures de médiations en direction des stagiaires et de leurs organismes de formation, qui dépassent le simple envoi de mails ou appel téléphonique pour demande de précision.** Cette médiation est assurée par les personnels en charge du traitement des dossiers de demandes d'aide, qui font l'intermédiaire entre le stagiaire et l'outil. **Elle est en ce sens médiation numérique<sup>68</sup> et prend la forme d'une assistance technique pour la connexion au Portail, pour le remplissage des dossiers, etc. Notre deuxième partie reviendra en détail sur cette activité.**

Les ajustements réalisés pour adapter le travail de gestion à l'outil numérique, ou encore pour faciliter la phase de dépôts des demandes pour les stagiaires, ou favoriser les contacts directs entre ces derniers et les gestionnaires des dossiers, révèlent **un changement d'approche de la dématérialisation de la part de la Direction à la formation. Cette dématérialisation ne saurait faire l'économie d'une socialisation de ses agents au**

---

<sup>68</sup> En dépit de l'hétérogénéité des pratiques réunies sous l'appellation de médiation numérique, de l'absence d'une définition commune, cette activité se déploie suivant des types d'offres repérables et reçoit toujours des publics qui s'inscrivent dans une dynamique institutionnelle et territoriale. Voir Rapport LabAcces, « Lieux et acteurs de la médiation numérique : quels impacts des demandes d'aides e-administrative sur l'offre et les pratiques de médiation ? », 2021. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.labacces.fr/?Rapport>

**support technique, ainsi que d'une médiation numérique tournée vers les usagers destinataires de la politique de dématérialisation.** À défaut d'avoir été consubstantielle à la réflexion qui préside à l'action de dématérialiser, cette socialisation et cette médiation se déroulent après la mise en service de l'outil. **Elles dessinent le gouvernement de la dématérialisation mis en place au niveau de l'organisation.**

## 2. Un point d'entrée unique pour un Portail collaboratif ? Promesses et réalisations effectives d'une Collectivité Plateforme

La partie précédente montre que le projet de dématérialisation étudié est lancé dans certaines Directions – dont celle de la formation professionnelle – sans qu'ait été menée une action d'enrôlement des usagers autour du Portail de dématérialisation des aides. **Dans ces conditions, on peut se poser la question de savoir si la technologie de dématérialisation mise en place est en mesure, sur le long terme, de remplir sa fonction : faciliter non seulement le travail d'instruction des agents sur les dossiers de demande d'aide, de sorte à simplifier *in fine* l'accès des usagers du Portail à leur droit ou aide sociale ? C'est le propos d'ensemble de cette deuxième partie**, portant à la fois sur les utilisateurs-destinataires de la politique de dématérialisation de l'aide financière à la formation professionnelle (les stagiaires et leurs organismes de formation) et les utilisateurs professionnels agents gestionnaires de la Collectivité, en charge du traitement administratif des demandes d'aides financières.

**Avant de traiter ces questions, une précision théorique s'impose. Nous nous situons ici dans une problématique en partie balisée par la littérature sur la plateformes de l'action publique.** Nous l'avons signalé dans notre introduction, les années 2010 ont été celles de la promotion d'une action publique renouvelée, permise par la diffusion des technologies numériques. Des acteurs situés au sein de l'État ou dans ses marges invitaient les administrations centrales et déconcentrées à se saisir des promesses de démocratisation offertes par ces outils numériques en devenant elles-mêmes « plateformes ». Permettre aux citoyens d'être actifs dans leur mode de communication avec l'État, à l'image de leur rapport avec les grandes plateformes de l'économie numérique, favoriser leur investissement sur la base de leurs compétences numériques, les rapprocher en définitive de leurs droits : telles étaient, côté bénéficiaires, les grandes ambitions de ce slogan de réforme publique que constituait l'État plateforme. Du côté des agents, l'intention était la facilitation du travail bureaucratique au travers de la plateformes, et la fourniture d'un surcroît d'intérêt à celui-ci, en lui adjoignant un outil à l'ergonomie attrayante, aux fonctionnalités favorisant la créativité.

Le Portail des aides au cœur de notre recherche revêt toutes les caractéristiques d'une Plateforme : il reprend la métaphore de la structure technique développée par un intermédiaire et qui permet à plusieurs usagers de co-construire un service<sup>69</sup>. Le Portail des aides est en effet décrit dans la documentation de l'éditeur comme un outil « collaboratif ». Il assure une « cogestion » de la demande d'aide. Ses espaces « Demandeur » et « Agent » permettent la rencontre entre la demande et l'instruction au sein d'un guichet « unique ». Celui-ci permet à l'utilisateur de « suivre » l'état de sa demande tout au long de son traitement et à l'agent de gagner en rapidité d'instruction du fait d'un « pré-remplissage » des dossiers par les bénéficiaires et de l'automatisation des écritures comptables. L'utilisation de la solution de dématérialisation fait en d'autres termes de la Collectivité qui l'adopte une Plateforme, qui cherche à agir tant sur la nature et l'efficacité du travail bureaucratique que sur l'expérience des usagers. En cela, la plateforme est plus qu'une métaphore, elle est prescriptive<sup>70</sup>. Qu'en est-il exactement sur notre terrain de recherche ?

## 2.1. Le travail numérique des agents sous dématérialisation : une tacheronisation de l'instruction

Pour les agents gestionnaires de l'aide financière, la dématérialisation n'est pas synonyme d'automatisation généralisée du travail d'instruction des dossiers. **La partie ci-dessous est consacrée à la description de multiples tâches numériques effectuées au cœur du travail d'instruction des dossiers.**

### 2.1.1. L'instruction des demandes d'aide financière avant l'arrivée du Portail

Avant la mise en place du Portail, les OF déposaient les demandes d'aides financières de leurs stagiaires au service gestionnaire sous une forme hybride, d'une part dématérialisée via le logiciel de gestion alors en fonction, et d'autre part sous format papier. Si bien que plusieurs pochettes papier pouvaient se trouver sur le bureau des agents. Dans ces

---

<sup>69</sup> Tarleton Gillespie, « *The Platform Metaphor, Revisited* », Blog, 2017, <https://www.hiig.de/en/the-platform-metaphor-revisited/> (consulté le 14 septembre 2021)

<sup>70</sup> Antonio A. Casilli, « De quoi une plateforme (numérique) est-elle le nom ? », Blog, 2017, <http://www.casilli.fr/2017/10/01/de-quoi-une-plateforme-est-elle-le-nom/> (consulté le 14 septembre 2021).

pochettes figuraient des fiches classées par ordre alphabétique et marché par marché (formation qualifiante, non qualifiante, etc.) Sur ces fiches étaient reportées des informations d'identité du stagiaire postulant à l'aide financière : nom, adresse, Revenu d'Identité Bancaire (RIB), revenu fiscal, nombre de parts, centre de formation, dates des formations, nombre d'heures, dates de paiements de l'aide, etc. Certains agents constituaient ainsi une pochette manuscrite « *pas payés* » pour rassembler toutes les fiches caractérisées par une absence de réponse du stagiaire relativement à la poursuite de sa formation, à ses absences et qui obèrent tout versement d'une aide. Une pochette « *payés* », à l'inverse, signalait toutes les fiches sous ce statut. Une pochette « *multi-versements* » ou encore une pochette « *versements* » étaient aussi utilisées. Visuellement, le bureau d'un gestionnaire était donc recouvert de pochettes de ce genre, posées à côté d'un poste informatique à écran simple.

L'ensemble des références nominatives constituaient « *le portefeuille* » d'aides financières du gestionnaire à « *instruire* », relatif à tel ou tel OF. Le stock de demandes à prendre en charge était étalé en fonction de la date de dépôts de chaque OF. **L'instruction consistait à évaluer l'admission de chaque demandeur au dispositif, mais également à s'assurer de la présence de toutes les informations administratives, de leur validité ainsi que de celles des pièces justificatives. Elle nécessitait d'échanger avec les personnels des OF** pour comprendre l'absence de telle pièce, la situation financière de tel stagiaire, etc. Ces centres contactaient à leur tour leurs stagiaires pour obtenir les pièces manquantes, les renvoyaient à la Région. Aussi un certain délai – plusieurs semaines – s'instaurait entre le moment où l'agent prenait en main pour la première fois le dossier et le moment où il le clôturait et le rendait opérationnel pour la mise en paiement.

#### *Encadré 7. Crise sanitaire et appropriation des normes de gestion des dossiers dématérialisés*

Ce travail d'instruction des dossiers hybride, mi-papiers, mi-dématérialisé, a perduré pour certains agents un peu plus d'un an après le passage de l'aide financière sous dématérialisation complète via le Portail numérique. Les encadrants, même s'ils désapprouvaient ce maintien des pratiques anciennes – les jugeant chronophages – les toléraient dans la mesure où cet accommodement favorisait la transition vers le traitement entièrement numérique des dossiers. Les confinements successifs liés à la crise sanitaire de l'année 2020 vont cependant mettre à mal ces pratiques traditionnelles de gestion des dossiers sur papiers. Emporter ces dossiers chez soi, imprimer les fiches des stagiaires et les ranger dans des pochettes n'étaient pas forcément faisable pour tous les agents. Les quatorze agents du service ont ainsi basculé dans une gestion plus dématérialisée à cette époque, même si les pratiques manuscrites n'ont pas toutes disparu. Certains gestionnaires dont nous avons observé le travail au moment de la recherche, recréent en effet partiellement ces fiches, de manière rapide, sous forme d'encarts sur feuilles ou carnets, en

amont de la prise en charge des dossiers sur le Portail numérique.

### 2.1.2. L'instruction des demandes après dématérialisation : travail du clic, annotations numériques sur les dossiers mutualisés et vérification des informations téléversées par les prestataires externes et les stagiaires

Avec la dématérialisation, des stocks conséquents de demandes d'aide financière se constituent. Déposées individuellement par les stagiaires, ces demandes sont réparties entre les agents du service, à des fins d'instruction. Il s'agit de vérifier leur conformité (renseignements administratifs complets, pièces jointes) et le cas échéant, de les insérer dans le circuit des mises en paiement (3 vagues par mois). **Chaque agent visualise ainsi sur son écran jusqu'à 250 dossiers à instruire simultanément. Les mises en paiement peuvent quant à elles atteindre 500 dossiers par agent, suivant les vagues.**

**Avant d'évoquer le travail d'instruction en propre, il s'agit de souligner que cette prise en charge des dossiers par les agents est d'abord précédée par une activité de renseignement effectuée par des acteurs externes sur des logiciels informatiques, dont fait partie le Portail.** Nous avons indiqué plus haut qu'en novembre 2019, un logiciel « maison » est créé par la DSI pour faire le lien entre les OF et le pôle de gestion des demandes d'aides financières. Des personnels des OF (secrétaires de formation) téléversent dans ce logiciel tous les renseignements d'identité dont ils disposent sur leurs stagiaires et ces renseignements sont ensuite reversés automatiquement sur le Portail. Mais la première étape de ce processus, elle, n'est pas automatique, bien au contraire : une personne de la Direction du centre investigué déplore en effet au cours de notre entretien que la Région n'a pas « travaillé avec l'éditeur du Portail de gestion des aides pour créer une passerelle entre notre appli qui gère les inscriptions, les plannings (heures de formation), et le logiciel interne de la Région, pour transmettre ces informations. [...] Nous OF, on fait donc plein de saisies, pas seulement dans notre logiciel interne qui sert à mettre les informations sur nos stagiaires [mais aussi sur le Portail]. C'est une souffrance pour les secrétaires, parce qu'elles ont l'impression de faire un travail bête, de saisir les mêmes informations. Elles ne rechignent pas à travailler, mais refaire plusieurs fois les mêmes choses, c'est pénible ».

**Cette multi-inscription des mêmes informations sur divers logiciels par des personnes externes au CR existe alors même qu'une stratégie de convergences des données numérisées entre administrations est incluse dans le Plan de transformation**

numérique de la Collectivité investiguée et qu'elle est bien initiée au moment de notre recherche. À l'instar d'autres administrations, le CR a en effet développé une stratégie d'urbanisation de son système d'information (nous l'avons mentionné plus haut). Ce type de stratégie est censé favoriser la légèreté du travail de gestion<sup>71</sup>, en permettant, par l'interopérabilité, l'inscription unique puis la récupération des données sur les administrés une fois celles-ci inscrites, et leur transférabilité. Mais l'objectif du « dites-le-nous une fois » visé par cette urbanisation semble bel et bien être uniquement valable, dans le cas du dispositif de l'aide financière, pour le bénéficiaire, mais pas pour les personnels externes aux administrations que sont les secrétaires des OF. Dans le centre de formation enquêté, chaque secrétaire sur un site est responsable d'une formation. Elles sont quatre pour les formations préqualifiantes par exemple. Elles ont à mener les inscriptions administratives des stagiaires lors de chaque début de session de formation sur le logiciel interne du centre, puis elles interviennent sur le logiciel interfacé avec le Portail de gestion de l'aide financière de la Région.

*« Dans un premier temps on saisit sur [nom d'un logiciel], c'est une plateforme de Pôle emploi, on saisit les personnes inscrites en tant que demandeur d'emploi. On renseigne très peu de choses : l'identifiant de la personne donné par le stagiaire, et après, le logiciel génère le nom du stagiaire. Et on rentre les dates de sorties et d'entrées de la personne, le financement. Ça va normalement automatiquement sur le logiciel du CR [celui interfacé avec le Portail], mais cela met du temps, au-delà de 5 jours. Sauf que l'on doit, nous, très rapidement saisir nos stagiaires sur le logiciel de la Région, pour les questions d'aide financière. Donc en fait, on n'attend pas le versement automatique, on saisit tous nos stagiaires sur le logiciel de la Région, nous-mêmes. Les stagiaires de la mission locale, qui n'ont pas d'identifiants, on les inscrit d'ailleurs aussi directement sur ce même logiciel [interfacé avec le Portail]. Et on a beaucoup de renseignements à rentrer : état civil, le parcours scolaire (et cela peut être compliqué pour les personnes étrangères, parce que l'on n'a pas forcément le niveau qui correspond), la profession effectuée auparavant, la date d'inscription à Pôle emploi. Donc on obtient ces documents des formateurs, qui les ont demandés dès le premier jour aux stagiaires. Il faut aussi mettre l'adresse. La nationalité, savoir s'il a le RSA, l'ASS, etc. Les données sociales, quoi. Au niveau du parcours de formation, la date d'entrée, de fin et l'indemnisation : par Pôle emploi, par le CR. Les informations de sécurité sociale (CPAM ou autre), et qui permettent de faire un*

---

<sup>71</sup> La stratégie d'urbanisation n'est pas la seule possible. Il existe aussi celle, plus concentrée, des API (*application programming interface*), soit des dispositifs informatiques qui dessinent des raccourcis entre SI de différentes administrations, pour transférer des données sur des administrés ou des entreprises. Voir Gilles Jeannot, Simon Cottin-Marx, *La privatisation du numérique. Déstabilisation et réinvention du service public*, Paris, Raisons d'agir, 2022, p. 94-102.

*téléversement sur un autre logiciel du CR, pour les arrêts maladie. Et il n'y a pas de pièces à joindre, mais on vérifie bien les documents obtenus des stagiaires, au niveau de la cohérence, des dates. Aussi, pour [nom de la formation de perfectionnement en langue française], il me faut 1h30 pour un groupe de 15 stagiaires, on va dire. [...] On n'a pas eu de formation spécifique pour cela : le siège, je crois, nous a transmis des informations, et on a eu aussi une procédure écrite. Un peu après, on a eu quand même des visios de la part du CR, par rapport à des problèmes rencontrés régulièrement. »*

Extrait d'entretien avec une secrétaire d'un organisme de formation. Juin 2021.

**C'est ainsi que les gestionnaires du CR affectés à l'aide financière bénéficient, lorsqu'ils se connectent à l'interface professionnelle du Portail, de dossiers préremplis par les secrétaires de formation.** Un mail est au même moment généré par le Portail afin d'être adressé aux stagiaires. Ce mail les informe qu'ils peuvent déposer officiellement leur demande d'aide et y ajouter les pièces justificatives.

**Après le dépôt, les gestionnaires interviennent et le travail d'instruction débute. Il s'apparente au premier abord à une série de clics ou de « scrolls », avec la souris de l'ordinateur. Lors de la mise en fonctionnement du logiciel dans ce service de gestion des aides financières, un agent avait décompté 50 clics à faire pour traiter un dossier. Depuis, avec les ajustements réalisés postérieurement et décrits dans la partie précédente, ce nombre s'est réduit, sans que les agents rencontrés en entretien soient en mesure de nous le préciser.** Ces clics servent en premier lieu à vérifier que toutes les cases relatives aux informations administratives sont bien préremplies et renseignées le cas échéant. Ces clics permettent en second lieu de vérifier l'intitulé de la formation, le nombre d'heures suivies (qui doit correspondre effectivement à la formation). Et ce d'autant plus que le nombre d'heures est complété par les stagiaires eux-mêmes et qu'il détermine le montant de la rémunération perçue : il ne doit pas être sous-estimé ou surestimé. Il s'agit aussi de vérifier la validité des pièces justificatives fournies par le stagiaire de manière dématérialisée, opération qui dépend de la qualité de la pièce jointe transmise et de sa visibilité. Enfin, les agents doivent vérifier qu'aucun autre collègue n'est intervenu sur le dossier examiné. **La dématérialisation a en effet cette propriété de désindividualiser le travail sur dossier. Ce travail ne met plus seulement en jeu un agent face à « son » portefeuille de demande d'aide en provenance d'un nombre restreint d'OF. Il incorpore et tient compte désormais du travail des collègues gestionnaires qui, à l'occasion d'un appel téléphonique, d'un mail adressé par un stagiaire au service, peuvent intervenir sur la gestion d'un dossier non présent au sein de leurs propres**

**portefeuilles de dossiers d'aides, mais appartenant à celui d'un collègue. L'enjeu nouveau est dès lors de communiquer le plus possible sur son travail sur dossiers, en laissant des annotations informatiques qui explicitent la raison des opérations réalisées et de les prendre en compte. Cette possibilité a mis du temps à advenir. Une gestionnaire en fait la remarque dans un de nos entretiens :**

*« En dépit de l'objectif de tout dématérialiser, on avait, nous gestionnaires, sur le logiciel, aucun endroit pour mettre des petites notes d'informations sur les dossiers. On a fait remonter et on a, maintenant, une partie annotations. Mais cela n'a pas été tout de suite. C'était un problème. Surtout quand ces notes étaient des alertes : demander le renouvellement du titre de séjour par exemple, au cours d'une formation. On ne savait pas où mettre cette information. Avant [la dématérialisation], moi, je mettais sur la fiche du stagiaire, pour moi-même. Donc quand je faisais la paie, c'était feuille par feuille, je voyais la note et j'étais alertée. Là, avec [le Portail], ce n'était pas possible, au début. Maintenant, c'est le cas ».*

**Après la réalisation de ces premières tâches numériques, un calcul du montant de l'aide à verser est à effectuer par l'agent, par l'intermédiaire d'une fonctionnalité prévue à cet effet sur le Portail. Il s'agit encore une fois de cliquer sur un bouton, celui de la calculatrice interne, pour positionner les stagiaires sur le barème d'aide financière. Les gestionnaires cliquent ensuite sur un nouveau bouton : celui permettant d'envoyer la notification de décision aux stagiaires concernés. Ils la reçoivent alors automatiquement par mail. Ce document leur indique la somme mensuelle qui leur sera versée le temps de leur formation. Les agents, eux, voient s'afficher un récapitulatif, avec la part fiscale, la distance, ce qui a été rempli, le nombre d'heures. Le jour de la mise en paiement, ils n'ont plus qu'à reprendre les dossiers ainsi instruits et conformes. Ils valident le versement sur un fichier Excel prévu à cet effet, moyennant de nouveaux clics.**

**Autrement dit, le travail d'instruction sur les dossiers se matérialise sur le Portail sous la forme de multiples tâches : clics informatiques (pour vérifications d'informations téléversées, pour calculer), d'annotations sur les dossiers informatisés. Le Portail**

**plonge les gestionnaires dans une logique de tacheronisation (*taskify*), à l'instar des tâches exigées par les Plateformes numériques (vis-à-vis de leurs clients-usagers<sup>72</sup>).** Selon une de nos interlocutrices encadrantes en entretien, **l'instruction numérique des dossiers ainsi définie représente pourtant, pour les gestionnaires, un travail de « 5 minutes [par dossier] ».** Pour notre interlocutrice, la dématérialisation de l'aide financière sur le Portail a eu un pouvoir indéniable d'accélération de l'instruction. C'est aussi le sentiment des autres encadrants rencontrés, qui ajoutent que c'est ce temps d'instruction gagné qui a permis de réduire les délais de paiement des stagiaires, en bout de chaîne. **En cela, l'outil répondrait parfaitement aux intentions de ses concepteurs et des encadrants, à l'interne, visant une simplification du travail d'instruction des dossiers, une recherche de rapidité dans ce travail, afin d'obtenir une réduction des délais de paiement.**

**Mais une gestionnaire interrogée nuance ces propos, en particulier s'agissant de la durée et du contenu de la phase d'instruction. Pour elle, cette définition de l'instruction est trop restrictive. Elle ne tient que si l'on considère que les dossiers de demandes d'aide ont été parfaitement cadrés par le Portail.** En théorie, il est vrai qu'aucune demande ne saurait aller à son terme et être validée sans que tous les champs et toutes les pièces ne soient présents. Mais en réalité, les demandes qui parviennent aux gestionnaires ne sont pas toutes bordées par l'outil. **Et le travail d'instruction prend alors plus de 5 minutes, mettant en jeu de nouvelles vérifications.** « *Et moi je suis du genre à vérifier tout* » insiste notre interlocutrice gestionnaire.

**Première vérification nécessaire selon elle :** il arrive que des OF ne soient pas interfacés avec le logiciel « maison » évoqué ci-dessus et développé pour faciliter le travail sur le Portail par téléversement automatique d'informations administratives sur les stagiaires en provenance des OF. Dans ce cas, c'est aux stagiaires de renseigner certains champs lors de leur demande, en plus de devoir transmettre leurs pièces justificatives. Ce qui implique pour les agents une vérification des informations rentrées manuellement. Notre interlocutrice explique en effet que les informations renseignées par les stagiaires isolés ne sont pas forcément fiables : « *le stagiaire doit tout compléter. Alors déjà, l'objet : certains mettent leur formation comme ça... Il y a un peu de tout. Mais l'intitulé du projet, c'est le numéro de*

---

<sup>72</sup> Antonio A. Casilli, *En attendant les robots. Enquête sur le travail du clic*, Paris, Seuil, 2019.

*formation, et ils ne le connaissent pas forcément... La thématique aussi, ça a une incidence parce qu'il y a des formations avec deux paiements, au début et à la fin. Donc il faut la renseigner précisément. ».*

**Deuxième vérification nécessaire inhérente à la procédure dématérialisée qui, selon la même interlocutrice, ralentit l'instruction des dossiers :** celle portant sur une éventuelle multivaldation par erreur d'une demande d'aide par le stagiaire sur son interface, qui déclenche l'envoi de doublons de demandes, à repérer et à supprimer. Le moyen unique de repérer ces doublons, au début du fonctionnement du Portail, était de commencer leur prise en charge : une alerte se déclenche alors qui stipule que le dossier est similaire à tant de % avec un autre. Mais, en période de forte affluence de dépôts de dossiers, cette procédure fait perdre du temps aux agents et elle présente aussi le risque de laisser passer des doublons. Par conséquent, depuis peu, un traitement systématique de ces derniers est réalisé en amont de toute prise en charge, sous la responsabilité d'un agent du service spécialement affecté à cette tâche. Concrètement une liste des dossiers transmis est établie sur un tableau de bord, et une vérification est faite par l'agent, avant traitement.

**Troisième et dernier exemple de tâches supplémentaires à réaliser, liées à la dématérialisation selon l'interlocutrice, et qui augmentent le temps d'instruction des dossiers :** le traitement des surmessages envoyés automatiquement aux gestionnaires lorsqu'ils signalent aux stagiaires des pièces illisibles ou invalides sur leur dossier. L'interface « professionnels » présente en effet une page où se rendent visibles « *les pièces fournies. Lorsque tout est en vert, ça veut dire que c'est ok. Si ce n'est pas bon, on clique là-dessus [un rond rouge]. Il y a un petit message qui se met. On rédige un message à l'adresse du stagiaire, on donne des explications si nécessaire. Et on fait "valider", ce qui fait que le stagiaire va recevoir notre message [automatiquement, par mail], et il devra aller sur son espace pour insérer ou réinsérer la pièce absente.* » Le problème est que, dans cette configuration, l'outil peut exiger du gestionnaire une nouvelle manipulation, qui se rajoute aux précédentes :

*« Certains stagiaires, quand ils reçoivent le mail automatique, vont voir leur espace personnel, sauf qu'ils se disent "ah, ah oui il faut fournir cette pièce-là. Mais je ne l'ai pas là, à ma disposition", et hop ils referment leur espace. Sauf que nous, c'est comme si la nouvelle pièce était envoyée. Un petit bouton orange se met en évidence parce que le logiciel croit que c'est transmis. Nous, on regarde dans l'espace, mais il n'y a rien. [...] Donc il faut qu'on leur redonne la main, parce que le petit bouton rouge*

*il s'est éteint. Il faut qu'on reclique dessus, qu'on refasse la manipulation pour adresser une demande via le mail automatique. »*

En résumé, de nombreux agents constatent que l'instruction de dossiers dématérialisés prend la forme d'un travail minutieux et chronophage de vérification des informations téléversées de logiciel à logiciel et issues de remplissages manuels effectués par des acteurs externes, ou par les stagiaires. L'instruction nécessite une part de jugement et des vérifications qui ne peuvent pas être générées par la machine.

Certains de ces agents pointent de ce fait une situation d'aliénation et pensent qu'ils sont davantage « *au service de l'informatique que de l'utilisateur* » selon l'expression recueillie au cours d'un entretien. Mais notre recherche donne à voir un autre rapport, plus conciliant, à l'outil et aux tâches numériques qu'il implique dans la mesure où ces dernières, en particulier les tâches de vérifications, sont imbriquées dans la série de clics à faire pour traiter les dossiers, et que ces clics sont pour eux, par définition, exécutés rapidement. L'horizon de traitement des dossiers en 5 minutes est par ailleurs loin d'être considéré comme un facteur d'intensification du travail par tous les agents. Certains, au contraire, y voient un allègement de leur travail parce qu'il est évident pour eux que la validation d'un dossier doit intervenir assez rapidement et ne saurait être effectuée après d'autres opérations que les seuls clics indispensables à cette opération.

### **2.1.3. La dématérialisation comme collaboration avec les bénéficiaires ou génératrice d'asymétrie et de contrôle dans la relation administrative ?**

Si la décision de dématérialisation de l'aide financière est inhérente à une contrainte réglementaire externe, nous avons souligné qu'un projet de cette nature était en gestion depuis plusieurs années dans la Direction à la formation. Une qualité de service dégradée au milieu des années 2000, matérialisée par des retours négatifs d'utilisateurs sur la communication avec les services, des délais de paiement longs, conduisent la Direction à commander des audits successifs qui pointent l'enjeu de restructurer la relation aux usagers autour des stagiaires et non plus des OF, en passant notamment par une délivrance dématérialisée de l'aide. Celle-ci est effective à partir du début de l'année 2019, grâce à l'arrivée du Portail dans cette Direction. **Dans son principe et ses fondements techniques, cette délivrance est l'aboutissement d'un travail de collaboration entre**

des stagiaires, autonomisés des centres de formation, capables de réaliser leur demande à partir de leur espace personnel, et des agents ayant une vue panoptique sur chaque dossier et en mesure de les prendre en charge dès leur complétude.

Nous souhaitons cependant dans cette partie mettre en exergue les conditions de possibilités d'un service aux publics de cette nature, qui serait co-construit et cogéré entre ces deux parties. Nous allons voir que compte tenu des exigences numériques qui conditionnent la démarche de demande d'aide financière listée plus haut, la délivrance d'un tel service collaboratif advient seulement dans et par la mise en œuvre d'une activité de médiation numérique significative au cœur de la relation administrative. En son absence, la dématérialisation aboutit à une relation administrative asymétrique, quand bien même elle donne aux agents l'opportunité en amont, dès le début de l'instruction, de mieux connaître les problématiques sociales des bénéficiaires.

#### *A) Les conditions de possibilités d'un service dématérialisé co-construit*

**Il est indéniable que la dématérialisation de l'aide financière offre de la visibilité aux stagiaires sur l'avancement du traitement administratif et sur le sort réservé à la demande.** Elle rend tout cela transparent pour eux. En se connectant à nouveau sur leur espace après son dépôt officiel, les demandeurs peuvent en effet prendre connaissance de l'avancement de leur dossier. Il suffit alors de cliquer sur l'onglet « suivre mes demandes d'aide » de l'espace personnel. Figure, selon les cas, la mention « demande transmise », ou « en cours d'instruction » ou « dossier traité ». **Les stagiaires ou leurs formateurs sont ainsi davantage portés à s'adresser au service gestionnaire que dans la situation avant dématérialisation, pour connaître les raisons d'un éventuel retard de traitement, voire pour exprimer un mécontentement.**

**Ils ne le font pas avec le Portail proprement dit, parce que cette possibilité ne leur est pas offerte.** Toutefois, un champ d'information sur leur dossier renseigne que le moyen de contact est un numéro de téléphone dédié. **Ce numéro de téléphone renvoie à la Plateforme téléphonique interne au Service gestionnaire mise en place au milieu de l'année 2020 et dont nous évoquons l'existence plus haut. Cette Plateforme place en première ligne les agents gestionnaires eux-mêmes face aux sollicitations d'usagers du Portail.** Certaines d'entre elles comportent une dimension numérique. **C'est sur ce dernier motif d'appel que nous allons nous arrêter, parce qu'il permet de mesurer que**

**le travail numérique des agents sous dématérialisation dépasse le périmètre des seules tâches d'instructions numérisées décrites dans la partie précédente pour s'élargir à une activité de médiation, elle aussi numérique.**

*Encadré 8. Échanges entre un stagiaire en difficulté sur le Portail et une gestionnaire à l'occasion d'un appel téléphonique<sup>73</sup>*

22 juin 2021, 10h35, treizième appel téléphonique de la matinée. Durée de cet appel : 15 minutes et 16 secondes.

### **Résumé de la situation**

Une voix d'homme se fait entendre dans le haut-parleur du téléphone lorsque la gestionnaire décroche. Il a 36 ans, est allocataire du RSA et inscrit à Pôle emploi. Il suit une formation de la Région depuis un peu plus d'un mois. L'utilisateur a effectué sa demande d'aide financière régionale à son entrée en formation avec l'assistance de son centre de formation, à l'occasion d'une session collective de dépôt de l'aide, guidée par un formateur du centre de formation.

Mais à son retour de stage, il est le seul à n'avoir reçu aucun versement correspondant à l'aide financière régionale. Il est donc sorti de la salle de formation en cette matinée pour appeler la plateforme téléphonique et les gestionnaires qui gèrent l'aide financière. Il se dit « en galère », d'autant qu'il n'a que le RSA pour vivre. Il a souhaité se connecter sur son espace personnel, mais n'y est pas parvenu. Il n'a donc pas pu prendre connaissance de l'avancée du traitement et c'est la raison pour laquelle il appelle le numéro de téléphone à sa disposition.

À cette occasion, on en apprend plus sur ses savoirs et ses usages en matière numérique : il se connecte sur sa boîte mail via son smartphone. Pour faire la demande d'aide financière auprès du Conseil Régional, il a spécialement créé une adresse mail dédiée (malgré notre demande au cours de l'échange, nous ne saurons pas pourquoi il avait choisi de procéder ainsi). Il n'a pas souvenir du mot de passe généré dans la foulée et de ce fait, il n'a pas vu que le service gestionnaire de l'aide lui avait notifié le rejet de son dossier. Ce rejet s'explique par le mode de dépôt de la demande utilisé par le stagiaire lors de la session d'aide collective. **Il n'a pas réalisé cette demande via le mail automatique envoyé par le logiciel interfacé avec le Portail, rendant son dossier difficile à traiter pour la gestionnaire (il manque toutes les informations issues de l'interfaçage et il reviendrait donc à la gestionnaire de les rentrer toutes). Cette dernière l'a donc rejeté un peu moins d'un mois après le dépôt de la demande. Cela a déclenché l'envoi d'un second mail de connexion au Portail, mais, faute d'avoir eu le réflexe de consulter sa nouvelle boîte mail, il ne l'a pas vu.** Nous sommes donc deux semaines après ce

---

<sup>73</sup> Notes prises après une observation non participante de la plateforme téléphonique de mise en relation entre les gestionnaires d'un service d'accompagnement aux usagers et les stagiaires de la formation professionnelle sollicitant l'aide financière.

deuxième envoi.

**La tâche de la gestionnaire s'éloigne, durant l'appel, de la gestion de dossier pour se rapprocher de l'assistance technique et de la médiation numérique, tant les exigences numériques associées à la procédure de dépôt de la demande constituent de sérieuses épreuves pour ce stagiaire (trouver un message dans les « indésirables » ; comprendre qu'un logiciel peut émettre un mail automatique à partir duquel doit être obligatoirement réalisée la demande d'aide, etc.).** Compte tenu du rejet et après des opérations destinées au renvoi du mail de connexion, il est finalement acté que le stagiaire refasse toute la procédure de dépôt de l'aide et des pièces justificatives associées et que la gestionnaire traite en priorité son dossier dès réception.

### **Dialogue in extenso**

Homme (H) : Bonjour. Je me permets de vous appeler, je suis actuellement en formation « préparation avenir adulte » au [*nom du centre de formation*]. Je vous appelle parce que l'on était en train de parler de la rémunération, enfin de l'argent que l'on peut toucher et je suis autour de moi la seule personne qui n'ait pas eu l'indemnisation.

Gestionnaire (G) : D'accord, on va regarder. Votre nom s'il vous plaît ?

H : [*Nom et prénom*]. J'ai vu qu'il y avait un numéro de téléphone et heureusement parce que j'ai essayé d'aller sur mon compte et je n'arrivais pas à me connecter avec mes identifiants.

G : Donc c'est un dossier qui est à moi [*la gestionnaire l'a traité en propre*]. Donc votre dossier ne descend pas de [*nom du logiciel maison interfacé avec le Portail*] en fait. Le centre de formation a dû vous enregistrer sur un logiciel qu'on appelle [*nom du logiciel*] qui, derrière, déclenche un mail.

H : [*Silence*] Oui peut-être [*bafouille*] peut-être.

G : Oui, alors il y a ça et la deuxième chose...

H : Parce que j'ai vu, moi j'ai reçu un mail qui disait que le dossier était traité depuis le 18 mai.

G : Non, il est pris en charge depuis le 18 mai. Alors j'ai mis aussi « touche le Pôle emploi » ? [*Dans la mesure où l'aide financière est destinée aux personnes non indemnisées par l'organisme, cela peut suspendre le traitement du dossier (jusqu'à plus amples précisions du stagiaire). Mais en l'espèce, ce n'est pas cette raison qui a conduit à rejeter le dossier de ce stagiaire. Nous allons le voir, le problème vient du fait que la personne ne soit pas passée par le mail automatique envoyé depuis le logiciel maison*].

H : [*Silence*] Pardon ?

G : J'ai aussi notifié qu'éventuellement vous touchiez peut-être le Pôle emploi ?

H : Non, non, je suis au RSA.

G : Bon.

H : Je suis inscrit à Pôle emploi hein, par contre. Mais je suis au RSA.

G : D'accord.

H : De toute façon j'ai fourni tous les papiers.

G : D'accord. Ce que l'on va faire c'est je vais vous renvoyer le mail.

H : C'est un peu compliqué enfin là je reviens juste de stage en entreprise. Cela fait partie de la formation les quinze jours de stage en entreprise et c'est vrai que l'on est au 20 du mois, je n'ai toujours rien touché quoi [*pendant ce temps d'explication, la gestionnaire est sur l'interface professionnelle de PDA pour réinitialiser un envoi de mail*]

G : OK donc vous l'aviez reçu le 9 juin votre mail. Vous pouvez regarder là ?

H : Non, apparemment, voilà, le dossier aurait commencé à être traité le 18 mai.

G : Oui tout à fait, mais ce que je vous dis c'est qu'il faut que vous passiez par le mail que l'on vous a envoyé. On ne peut pas traiter votre dossier en direct comme ça. [*Le Portail des aides ne permet la réalisation d'une tâche de gestion uniquement si le stagiaire a suivi en amont la procédure prévue dans l'architecture du logiciel*]. Vous allez pouvoir le traiter directement, le faire directement.

H : Qu'est-ce que je dois faire du coup ?

G : Attendez, je vais retrouver votre mail.

H : Vous avez bien l'adresse mail : [*prénom.nom@...*] ?

G : Voilà, on va revalider tout ça.

H : Parce que là j'essaye de me reconnecter en plus pour voir où ça en était et mon identifiant...

G : Et oui donc c'est [*prénom.nom@...*] ?

H : C'est ça.

G : Bon écoutez, je vous le renvoie là [*le mail qui permet de réaliser les deux étapes préalables à la demande d'aide*].

H : Il faut faire quoi après ?

G : Je vais vous dire. Vous pouvez regarder si vous le recevez ou pas.

H : Euh là pour l'instant je ne vois pas.

G : Vous ne pouvez pas...

H : Pour l'instant je ne le reçois pas

G : Je viens de l'envoyer, hein.

H : Ah je le vois. Et du coup à partir de ce mail-là ?

G : À partir de ce mail-là, vous faites « étape 1 » et « étape 2 ».

H : Je vois un truc Région [nom]... Pour l'instant il n'est pas là.

G : Non ?

H : *[Le stagiaire est probablement en train de faire des manipulations, 20 secondes s'écoulent]* Excusez-moi hein.

G : Vous avez reçu le mail ?

*[Pas de réponse. Parole indistincte, est en train de faire des opérations]*

H : Ah, mon mot de passe a été modifié, oh là là... Mon mot de passe a été modifié, enfin bon voilà. Euh, il me demande si c'est bien moi qui est sur mon adresse mail. Je vais peut-être modifier, enfin quoique je... Vous êtes toujours au téléphone ?

G : Oui.

H : J'ai peut-être un autre mot de passe en fait. Enfin de toute façon je n'ai pas reçu de mail pour l'instant.

H : Vous n'avez pas reçu de mail ? Regardez dans vos spams.

*[silence de 10 secondes]*

H : Ah oui en fait il est déconnecté ce compte-là apparemment. Excusez-moi normalement j'ai peut-être un nouveau mot de passe. Je vais regarder c'est bizarre.

G : *[La gestionnaire, en aparté, à mon adresse, hors téléphone : « voilà un problème de connexion » ! 30 secondes s'écoulent]*

H : Bon euh, est-ce que je peux vous laisser mon autre adresse mail parce que ce sera plus simple, au moins elle est connectée. Parce qu'en fait j'en avais créé une spécialement pour ça.

G : Non le souci c'est que cela nous demande de faire une modification pour nous *[une fois qu'un compte a été créé avec une adresse mail, la personne et le mail sont liés à ce compte et il ne saurait y avoir de double identification dans le logiciel]*.

H : Oui, mais avec celle-là, je n'arrive pas, je ne trouve pas mon mot de passe. Apparemment il a été changé il y a 28 jours alors je ne sais pas pourquoi...

G : Est-ce que vous pouvez faire « récupérer mon mot de passe », ou « modifier » ?

H : Alors, attendez. Oui parce que là, en fait, j'ai un truc « mot de passe oublié ».

G : Alors, faites cela.

H : « Votre dernier mot de passe... » Ah bah oui alors je peux remettre mon dernier mot de

passee alors attendez. [silence]

F : [Je demande à G de lui poser la question de savoir pourquoi il avait créé une autre adresse mail exprès pour la procédure]

G : Vous aviez créé une autre adresse mail ?

H : Pardon ?

G : Vous aviez créé une autre adresse mail ?

H : J'en avais déjà une... Ah là il me demande un mot de passe en fait. Oh la la, il ne faut pas que j'oublie. « Créer un mot de passe » : et ben du coup... [silence. Il fait les manipulations nécessaires. On l'entend dire « Oh là là » au bout de 30 secondes. Le silence continue. 30 secondes après, il prononce : « ah oui non, attendez ». 40 secondes s'écoulent encore] Voilà, normalement j'ai réussi à le refaire. J'ai réussi à le refaire, je crois. Vous êtes là ?

G : Oui je suis là.

H : Donc à partir de maintenant je peux retourner sur mon adresse mail. Je ne sais pas si je peux le faire comme ça en étant sur mon téléphone.

G : Vous le faites sur votre téléphone en même temps ?

H : Ouais ouais je suis sur le téléphone.

G : Alors je ne suis pas sûr que cela va fonctionner sur le téléphone

G : Vous êtes sur le centre de formation là ?

H : Oui.

G : Sinon, vous demandez à avoir un ordinateur.

H : Parce que là... Attendez, je regarde de nouveau. [Il est toujours sur son téléphone] Ah attendez, j'ai reçu quelque chose. C'est « no reply » ?

G : Oui, oui oui.

H : J'ai reçu comme quoi j'ai changé mon mot de passe donc maintenant si vous m'envoyez un mail je pense que je vais le recevoir

G : [Perplexe]. Alors sur quelle adresse mail ?

H : [Il donne la même adresse mail que précédemment]

G : D'accord donc vous n'avez pas changé d'adresse mail. [G s'en assure]

H : Non c'est [prénom.nom@...].

G : Alors, attendez, je retrouve le mail pour vous l'envoyer, je ne sais plus la date. [Elle

*cherche*]. Je vous l'ai envoyé.

H : Là vous avez envoyé un mail, d'accord. Et du coup, qu'est-ce qu'il faudra que je fasse en fait ?

G : Vous allez faire étape 1-étape 2 [*soit le début de la procédure de création du compte*]. Et vous allez faire « suivre ma demande » et non « déposer une demande ».

H : Du coup je peux raccrocher là ? [*il se rappelle sans doute qu'il était confronté à la même procédure le 18 mai dernier, avant que son dossier ne soit étiqueté comme non conforme*].

G : [*Interloquée*] La communication, c'est cela que vous dites ? [*Rires*]. Est-ce que vous avez reçu votre mail ?

H : Euh, attendez. Non toujours pas. Ah si : « Région [nom] appel en cours ». Euh non, je ne l'ai toujours pas reçu.

G : Dans vos spams ?

H : Et ça je ne sais pas comment y aller.

G : Ce sont vos courriers indésirables.

H : D'accord, mes courriers indésirables. Hop [*cherche*]. Ah non en fait j'en ai reçu un, c'est « création d'une demande d'un dossier », c'est ça que vous avez envoyé ?

G : C'est ça.

H : Alors attendez, ah non c'est le 9 juin.

G : Oui à la base il a été envoyé le 9 juin et je vous l'ai retransféré aujourd'hui le 21.

H : Je vois « étape 1, un compte a été automatiquement créé » et « étape 2 : nous vous invitons à venir compléter votre demande ».

G : Voilà. Idéalement, allez sur un ordinateur parce que vous serez quand même plus à l'aise. Parce que vous avez des pièces complémentaires à joindre.

H : Parce qu'il y a des pièces à rajouter quoi ?

G : Bha ce que vous avez mis la première fois, malheureusement il faut recommencer quoi.

H : Il faut tout refaire le dossier ?

G : Et oui.

H : Oh là là. Je croyais qu'il était traité depuis le 18.

G : Non. Il a été pris en charge, mais rejeté.

H : Ah bon ?

G : Et oui on vous l'a... On vous l'a précisé, on a dû vous envoyer un mail [*elle regarde sur*

son écran], le 2 juin d'ailleurs. Pour vous dire... Parce qu'il [*le dossier de demande d'aide*] ne descendait pas de [*nom logiciel maison*], vous n'êtes pas passé par ce mail-là [*il avait reçu le mail, mais a saisi directement son dossier en se connectant sur le site de la Région*]. Il n'empêche que vous allez refaire votre dossier.

H : Bon, j'avais mis tout sur une clé USB donc je peux le faire.

G : Et bien faites-le aujourd'hui. Ce que l'on va faire : je vais vous donner mon adresse mail et quand vous aurez fini votre dossier vous m'enverrez un mail et je traiterai votre dossier.

H : OK, là je vais retourner dans la salle [*de formation*], vous allez me l'envoyer comme ça, par mail ?

G : Oui, je vous envoie un mail, vous aurez mon adresse mail et vous répondrez à ce mail-là.

H : Et donc qu'est-ce que je dois dire dans le mail... Ah oui, non, je dois refaire le dossier quoi.

G : Oui, vous allez faire « étape 1 », « étape 2 ». Vous allez remettre... Il est prérempli par le centre de formation. Donc vous allez remettre les pièces de votre dossier. Valider et transmettre. Je vous ai envoyé un mail et vous répondrez sur ce mail-là et je traiterai le dossier en priorité. [*En aparté après l'échange, à mon adresse et hors micro du téléphone : « moi c'est ce que je fais, je ne sais pas comment font mes collègues, mais moi je lui dis ça et puis je vais le traiter parce que sinon, son dossier va s'inscrire dans la file des dossiers et il n'est pas près d'être traité, alors qu'il a fait sa demande le 18 mai. »*]

H : Oui, je retourne dans la salle [*de formation*] et je ferai ça.

G : Oui, vous avez mon adresse mail donc n'hésitez pas à me contacter si toutefois il y avait un souci.

H : Merci, c'est gentil. Parce que je suis un peu en galère quand même.

G : Oui, mais on va résoudre le problème.

H : Merci

G : Je vous en prie, bonne journée.

H : Au revoir.

Des échanges gestionnaires/stagiaires (ou gestionnaires/formateurs/formatrices<sup>74</sup>) se tiennent de la sorte toute la semaine, **ayant spécifiquement pour objet des questions numériques**. Sur les 29 appels entendus lors de notre journée d'immersion dans le service (sur 67 adressés au total et 59 effectivement répondus<sup>75</sup>, répartis sur les 3 agents de permanence<sup>76</sup>), 7 se rapportent à ce type de problèmes numériques<sup>77</sup>. Le chiffre relevé par les gestionnaires de permanence ce jour-là, à travers leur *reporting*, est plutôt de 5<sup>78</sup>.

**Le compte rendu d'observation ci-dessus capte un moment collaboratif entre un usager du Portail et la gestionnaire en charge du traitement de sa demande.** La gestionnaire en *front-office* sur la Plateforme téléphonique reçoit en effet un appel d'un stagiaire dont le dossier figure dans son portefeuille de demandes d'aide depuis un mois et qu'elle a donc elle-même traité et finalement rejeté, deux semaines auparavant. La raison principale est que la demande a été effectuée en dehors de la procédure définie et que ce dossier n'avait donc pas été prérempli. Le rejet avait bien été notifié au stagiaire et un mail de connexion au Portail lui avait été adressé dans la foulée. N'ayant pas saisi l'importance de se connecter à sa boîte mail ou à l'espace personnel pour voir l'avancement du dossier, le stagiaire ne prend pas connaissance de cet aléa et découvre de retour en formation après une période de stage, qu'il est le seul de sa promotion à ne pas avoir perçu de versement.

---

<sup>74</sup> Il n'est pas rare que des formatrices ou formateurs appellent pour ou avec leurs stagiaires, tant leur place est centrale dans le dépôt de la demande. 6 appels sur 29 entendus le jour de notre observation sont émis par ces acteurs et 2 autres sont le fait d'un duo formateur (ou formatrice)/stagiaire.

<sup>75</sup> Il y a eu des abandons d'appels, chiffrés à 4% ce jour-là. Toutes ces données sur le nombre d'appels ainsi que sur la durée sont établies automatiquement par la plateforme téléphonique. Elles figurent dans un fichier statistique journalier fourni avec l'aimable autorisation du service gestionnaire.

<sup>76</sup> Du fait de l'organisation en *front* et *back office*, nous n'avons pas observé l'intégralité de ces appels, mais bien 29.

<sup>77</sup> En l'espèce, pour ce qui concerne notre relevé du jour : 3 concernent des problèmes de connexions au Portail, soit en lien avec un identifiant invalide (2), ou un oubli de mot de passe de boîte mail personnel (1). 1 a à voir avec un dépôt d'une demande hors procédure (suivre le mail d'envoi de la Région), qui le rend nul et non avenue. 1 est relatif à un problème de dépôt de pièces justificatives (invalides). 2 concernent des comptes introuvables en dépit d'une démarche entamée ou terminée (un bug logiciel sévissait à cette époque).

<sup>78</sup> Les motifs d'appels sont en effet renseignés dans le fichier journalier au sein duquel figurent les *reportings* des agents. Ils sont divisés en catégorie. Voici ces catégories : « Pas de qualification ; Complétude du dossier ; Modalités de dépôt des demandes ; Question de connexion et de comptes ; Renseignement général sur le dispositif ; Suivi du dossier ; Transfert vers autres services ».

**L'échange téléphonique est long et dure plus d'un quart d'heure. Il s'agit de la durée d'appel la plus longue observée au cours de notre journée<sup>79</sup>. Dans la mesure où le dépôt d'une demande d'aide nécessite une compréhension du numérique au quotidien et des démarches administratives en ligne, l'échange peut être analysé comme un moment de médiation numérique en direction du stagiaire<sup>80</sup>. Ce dernier est très à l'écoute, se montre patient malgré la situation financière difficile dans laquelle il se trouve du fait du non-versement de l'aide. Il réalise à distance toutes les démarches – strictement numériques – indiquées par la gestionnaire et **chacun des deux protagonistes progresse ainsi, de manière collaborative, pour atteindre ses objectifs : débloquer la situation afin d'être indemnisé pour le stagiaire et, pour la gestionnaire, aiguiller ce dernier afin qu'il respecte la procédure et dépose un dossier traitable**. Si, pour pouvoir enclencher le traitement et avoir un dossier prérempli, l'agente est contrainte de lui signifier la nécessité de reprendre chez lui la procédure de zéro, elle n'hésite pas, en amont, **à lui décrire et à lui faire réaliser des actions qui s'apparentent à des tutoriels d'acquisition des compétences numériques de base (trouver un spam, etc.)**. Elle termine l'échange en lui stipulant que son dossier sera pris en charge rapidement et placé dans ses priorités de traitements. La gestionnaire nous précise en aparté que ce qu'elle annonce au stagiaire ne résulte pas d'une procédure établie, qu'elle agit de la sorte au nom de l'urgence, en raison de la situation précaire du stagiaire et du délai déjà conséquent qui s'est écoulé depuis le dépôt de sa première demande. **Elle ajoute qu'au début du fonctionnement du Portail, ces demandes d'aide non descendues du logiciel annexe étaient tout de même acceptées par le service gestionnaire. Ces dossiers ont pu représenter jusqu'à 50 % des demandes d'aide financière transmises par le biais du Portail, de l'aveu de plusieurs de nos sources, encadrants et gestionnaires. Mais, à la fin de l'année 2019, en raison du temps de gestion exigé par ces dossiers, il a été décidé qu'ils seraient désormais rejetés et devaient faire l'objet d'une autre demande, conforme à la procédure. C'est dans ce cadre que se situent l'échange relaté et l'activité de médiation numérique qu'il condense.****

---

<sup>79</sup> Des statistiques institutionnelles sur les temps d'appels et d'attentes au cours de cette journée figurent un peu plus loin dans la démonstration, ce qui permettra de situer cet appel dans le panel de la journée.

<sup>80</sup> Ces activités sont au cœur de l'intervention des médiateurs numériques. Voir *Lieux et acteurs de la médiation numérique. Quels impacts des demandes d'aide e-administrative sur l'offre et les pratiques de médiation ?*, op.cit..

Au-delà des problématiques numériques effectivement rencontrées par les usagers, **plusieurs facteurs rendent possible une activité de médiation numérique au cœur de la relation administrative.** Les premiers se rapportent à une configuration de travail – la permanence sur la plateforme téléphonique – qui, si elle n'est pas totalement adéquate pour ce type d'échanges (qui s'épanouissent plutôt dans l'accompagnement physique), présente quand même l'avantage de créer un espace-temps relativement long et propice à l'explicitation. Le temps passé à répondre sur cette plateforme fait l'objet d'un décompte par l'encadrement (par exemple, **sur la journée observée, la durée moyenne des 59 appels répondus est de 5 minutes et 36 secondes selon des relevés établis par l'outil téléphonique<sup>81</sup>**). Mais jusqu'à présent, ce temps n'est pas limité, la qualité de service étant jugée satisfaisante par la hiérarchie. L'organisation en *front* et *back office* permet en effet d'absorber le flux d'appel et de garantir une attente minimum au stagiaire : **sur la journée observée, ce temps d'attente est estimé en moyenne à 32 secondes pour les 59 appels répondus<sup>82</sup>**. **L'opportunité de conduire une médiation numérique se loge dans ce rapport établi au sein du Pôle entre un temps d'attente restreint des bénéficiaires et une qualité de service jugée satisfaisante.**

**Un autre facteur facilitant le déploiement d'une activité de médiation numérique de la part d'un ou d'une gestionnaire est le jugement compréhensif porté sur les difficultés numériques des usagers.** L'agent ou l'agente peut avoir pris acte, au gré du traitement administratif par voie dématérialisée, de problèmes dans les dépôts des demandes qui ont directement à voir avec un déficit de compétences numériques de base parmi le public des bénéficiaires de l'aide. **Ils en tirent alors la conséquence que l'accompagnement numérique constitue dorénavant une dimension du travail de gestion,** qu'il ne déborde pas l'activité principale pour laquelle ils/elles ont été formé.e.s ou recruté.e.s. **La dématérialisation participe dans ce cas d'une évolution de l'identité professionnelle du gestionnaire, qui comprend alors un rôle d'aidant numérique.**

---

<sup>81</sup> Chiffres obtenus de l'outil, avec l'aimable autorisation du service de gestion de l'aide financière.

<sup>82</sup> La provenance de ce décompte est la même que ci-dessus.

## *B) Le Portail de dématérialisation au service d'une relation administrative asymétrique*

**Ceci étant dit, on mesure combien la collaboration censée définir la relation administrative sous dématérialisation est contingente et dépend de facteurs organisationnels et de positionnements professionnels.** Les travaux de Pierre Bourdieu sur le droit ont bien montré que la matière juridique n'est pas le produit de simples actes d'exécution. Des marges de manœuvre existent dans le travail bureaucratique, qui est à penser sous l'angle d'une dialectique entre « le droit et le passe-droit<sup>83</sup> ». Cette dialectique laisse entrevoir toutes les variations dans le maniement de la règle de droit. Nos observations réalisées aux côtés de gestionnaires *en front office* sur la Plateforme téléphonique pour répondre aux questions des demandeurs révèlent **que la démarche dématérialisée peut, dans certaines configurations, rendre intangibles les interprétations des agents autour des règles d'attribution. Loin d'être toujours synonyme de collaboration entre les stagiaires et les agents autour de leur situation individuelle, la dématérialisation des dossiers de demande d'aide financière peut renforcer l'arbitraire inhérent au travail bureaucratique.**

**Une illustration de cette inclinaison nous est offerte par l'analyse de l'action de gestionnaires qui ne consentent pas toujours à être des intermédiaires entre, d'une part une procédure numérique d'accès à un droit spécifique, et d'autre part les usagers confrontés à des difficultés dans leurs démarches administratives dématérialisées.** Il en va ainsi dans la situation que nous allons exposer ci-dessous, au sein de laquelle un agent sollicité par une collègue confrontée au moment de sa permanence sur la plateforme téléphonique à des demandes de précisions sur un dossier, explicite la manière dont il a été amené à le rejeter. Il a évalué que le stagiaire ne faisait pas partie des personnes admissibles à l'aide financière, n'ayant pas déposé son dossier via un logiciel interfacé avec le Portail et n'ayant en outre aucunement fourni de justificatif numérique de son inscription dans une des formations fléchées qui en ouvre le droit. Sur ce deuxième point, sa collègue interlocutrice lui fait comprendre qu'elle aurait traité le dossier autrement : pour elle, il est clair que le justificatif figure dans le dépôt numérique de la demande. Le scan qui le prouve est certes tronqué, il n'est pas possible de lire de manière complète la

---

<sup>83</sup> Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit [Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 86-96.

formation dans laquelle le demandeur est inscrit, mais un examen de bon sens devrait conclure à la recevabilité de la pièce. Et de la demande dans son entier, puisqu'après renseignement, elle stipule à son collègue que les demandes d'aides émanant de stagiaires inscrits dans la formation suivie peuvent être remplis directement sur le Portail, sans passer par le logiciel du Conseil Régional. Le gestionnaire répond que non seulement, il ne comprend pas selon quelle légitimité il ferait une exception en acceptant ce dossier non passé par les canaux habituels, qu'il n'y a rien qui stipule une telle marge de manœuvre au sein du Service. Et qu'en outre, il « *n'est pas là pour deviner* » et pour déchiffrer les pièces numériques défectueuses ou manquantes. Il consent simplement à demander de nouveau au stagiaire une pièce justificative conforme, via un message envoyé du Portail sur la boîte mail du premier. La gestionnaire en *front office* sur la plateforme n'est pas satisfaite de cette action, du fait de l'analyse divergente de la situation : pour elle, aucune faute du stagiaire n'a été commise. C'est plutôt la Collectivité qui est en tort en n'ayant pas validé un dossier parfaitement conforme. En tant que destinataire directe de l'appel émis par la formatrice, elle a en outre pleinement connaissance des conséquences sociales liées au rejet du dossier. Le stagiaire lui a dit qu'il attend le versement de l'aide et est en difficulté financière. La gestionnaire estime par conséquent qu'il faut valider en urgence la demande. Mais le collègue persiste dans son analyse. Le dossier appartient à son portefeuille : c'est lui qui a la main sur le traitement final effectué et il est surtout urgent de s'assurer que le stagiaire peut réellement prétendre à l'aide demandée, en lui demandant un nouveau scan. La gestionnaire en *front office* est contrainte d'appliquer au dossier le traitement que son collègue préconise. Elle joint de nouveau la formatrice auteure de l'appel pour lui signifier qu'une fois le document rescanné et transmis, le dossier sera traité.

*Encadré 9. Quand la procédure dématérialisée consolide les normes de gestion. Échanges entre des gestionnaires lors de notre journée d'observation de la plateforme téléphonique*

Formatrice : Bonjour, [nom prénom] du [nom du centre de formation]. Je me permets de vous appeler à propos d'un dossier qui a été refusé en aide financière. Je crois que c'est parce que vous disiez qu'il avait la garantie jeune. Or j'ai eu son conseiller mission locale qui m'a dit qu'il n'a absolument rien. Je peux vous donner le nom du stagiaire ?

Gestionnaire (femme, 45 ans) : Je vous écoute.

F : Alors c'est [nom prénom]

G : Cela s'écrit comment ?

F : [Elle épelle]

G : Alors... Garantie jeune, c'est coché « non », pourtant.

[La communication coupe. Elle en profite pour s'adresser à sa collègue, présente dans la pièce : « les [nom de la formation], cela descend bien de [nom du logiciel interfacé avec le Portail ?]. Je pense que c'est plus cela le problème que la garantie jeune. [À mon adresse :] Il faut que je la qualifie sur la Plateforme parce que sinon, quand elle va rappeler, je ne vais pas forcément la ré-avoir. Attends, je la reprends"].

Gestionnaire : Pôle aide financière [prénom] bonjour.

Formatrice : [Le haut-parleur n'est pas mis]

G : Oui, tout à fait. Alors je suis un peu étonné, il ne descend pas de [nom du logiciel interfacé avec le Portail] le dossier ?

F : Alors je crois que c'est particulier pour ces stagiaires-là. Il était en [nom de la formation] parcours 1, français, et d'après ce que j'ai pu comprendre, c'est nous les formateurs qui devons saisir le dossier complètement. C'est la procédure pour ces stagiaires-là. Les stagiaires qui sont en accompagnement renforcé en [nom de la formation].

G : Alors là, je ne saurais vous répondre parce que du coup, vous me mettez le doute. Pour moi il fallait que ce soit saisi sur [nom du logiciel interfacé]

F : Ah non non, j'ai la procédure.

G : D'accord, mais peut-être que vous avez raison oui oui. Ce que l'on va faire, c'est que je vais me renseigner et revenir vers vous. Est-ce que je peux prendre vos coordonnées ?

F : Oui je veux bien. Parce que ce jeune homme-là... Et en plus je n'arrive pas à avoir accès... Il a été rejeté au motif qu'il avait la garantie jeune c'est ça ?

G : Alors je pense que l'information n'est pas bonne. Mon collègue a dû mettre cela. Mais en fait, l'information qu'on a aussi, c'est qu'il ne vient pas de [nom du logiciel interfacé avec le Portail]. Donc je pense que c'est une erreur parce que sur le dossier c'est bien marqué que ce n'est pas une garantie jeune.

F : Ah on est bien d'accord. Et là, c'est pour cela que je me permettais de vous appeler, il vient de rentrer en [nom d'une autre formation que la première] et c'est vraiment un jeune homme qui a besoin d'être aidé, dans tous les sens du terme.

G : D'accord, est-ce que je peux prendre vos coordonnées téléphoniques pour mon collègue qui gère ce dossier-là.

F : Alors mon portable, ce sera le plus simple [numéro]

G : On revient vers vous dans la journée. Vous êtes joignable aujourd'hui.

F : Oui. Et excusez-moi de vous déranger, comme il est entré dans [nom de la deuxième formation], est-ce qu'il va percevoir une rémunération pour le temps passé en [nom de la première formation] a posteriori, en fait ?

G : En effet, quand le dossier reste incomplet, et que le stagiaire est sorti de formation, on ne paye pas. Mais là on a un doute sur le déroulement : dossier descendant de [nom du logiciel] ou pas, vous voyez ? Donc c'est peut-être nous qui avons fait une erreur et là ça change la donne.

F : D'accord, je vous remercie infiniment, madame, à l'heure.

G : Merci au revoir.

[Après avoir répondu à un appel en attente, la gestionnaire téléphone à son collègue (homme) en charge du dossier litigieux, en télétravail ce jour-là.]

Gestionnaire 1 (femme) : « J'ai eu un appel pour le dossier [numéro de dossier]. » [Le gestionnaire recherche le dossier.]

Gestionnaire 2 (homme) : « Oui ? ».

G 1 : Alors je n'ai pas tout compris, mais il est mis en non-recevable, avec "cumul de garantie jeune ou ne descend pas de [nom logiciel interfacé avec le Portail]". Alors en fait, pour te dire tout, ils ne sont visiblement pas obligés de descendre de [nom logiciel] les stagiaires de [nom de la formation].

G 2 : Attends.

G 1 : Tu en penses quoi ?

G 2 : Les Prépas clé, ils doivent descendre de [nom logiciel].

G 1 : Non, non. Pas les renforcés, pas les parcours 2, 3 et 4.

G 2 : Mais on ne prend plus que le Parcours 1 en [nom de la formation]

G 1 : Euh non. Je viens d'avoir [nom de la responsable hiérarchique], ils ne descendent pas de Parcours ces dossiers-là et l'organisme de formation le dit aussi.

G 2 : Oui, mais là ce n'est pas un renforcé

G 1 : Bha si c'est marqué [nom de la formation] "accompagnement renforcé".

G 2 : Tu vois ça où ?

G 1 : Sur information générale de la demande là.

G 2 : Oui, mais attends : il n'y a pas la notification de renforcer hein.

G 1 : Il faut la demander, mais il ne descend pas de [nom logiciel] donc ils le traitent en manuel.

**G 2 : Ils commencent à me casser les pieds avec leurs exceptions. On fait des exceptions sur des exceptions. Maintenant, la norme est une exception.**

**G 1 : Écoute, je ne sais pas, mais l'organisme de formation, madame [nom] était un**

peu inquiète sur ce dossier-là. Donc est-ce que tu peux regarder et tu me redis.

G 2 : [*Silence*] Le problème c'est de savoir... Où est-ce que tu as une liste de ces exceptions-là ?

G 1 : Il n'y a pas de liste, je ne pense pas qu'il y ait de liste. On les prend d'office.

G 2 : Bha voilà, il n'y a pas de liste, on n'a rien et puis il faut qu'on prenne les dossiers...

G 1 : Oui oui, mais je ne suis pas très calée sur les [*nom de la formation*].

G 2 : On marche à l'envers quand même

G 1 : Du coup c'était bien juste ça, c'était parce qu'il ne provenait pas de [*nom logiciel/interfacé avec le Portail*] et non pas parce qu'il avait la garantie jeune puisqu'ils ont mis "non" à la garantie jeune.

G 2 : Non non, c'est parce qu'il ne provenait pas de [*nom du logiciel*]

G 1 : On est d'accord.

G 2 : Oui, donc je vais regarder cela, mais de toute façon, si je n'ai pas l'attestation de [*nom formation*] renforcée, je...

G 1 : Bha, je ne sais même pas s'il la faut...

G 2 : Ah si c'est obligatoire. L'attestation [*nom formation*] renforcée est obligatoire.

G 1 : D'accord. Je vais rappeler le centre et je vais lui dire de la fournir. Et après ce sera bon, on est d'accord ?

G 2 : Bha oui, mais je vais regarder, je n'ai pas regardé tout le dossier hein.

G 1 : Ça marche. Je rappelle pour l'attestation.

G 2 : Merci.

[*Dans la foulée, elle rappelle la formatrice qui l'avait auparavant contactée.*]

Gestionnaire : Madame [*nom*]. Je me permets de vous rappeler...

Formatrice : Je vous en prie.

G : Est-ce que vous avez l'attestation de [*nom formation*] renforcée ?

F : Alors, l'engagement réciproque ?

G : Oui c'est cela

F : Je ne vous l'avais pas envoyée ?

G : [*elle regarde*] Ah si, bha, je ne vous ai rien dit... Bon, son dossier va être traité dans la

journée.

F : Ah bha écoutez je suis contente pour lui. Mais c'est nouveau hein, ces dossiers, on en fait que depuis septembre octobre [7 mois].

G : Oui, mais à vrai dire, je n'en avais pas traité encore, c'est pour cela, j'avais un doute, j'ai préféré m'assurer... Il n'a pas d'avis d'imposition ?

F : Il n'a rien. Donc lui il aura l'aide socle sûrement.

G : D'accord, je suis obligé de vous laisser parce que j'ai un autre appel.

F : D'accord, merci.

*[10 minutes plus tard, le collègue gestionnaire qui a le dossier dans son portefeuille appelle la gestionnaire en front office sur la plateforme téléphonique.]*

Gestionnaire 1 (homme) : Le document tout à l'heure, ce n'est pas marqué [nom de la formation] renforcée, à aucun moment c'est marqué.

Gestionnaire 2 (femme, en front office) : Bha, renforcée ou pas, est-ce qu'ils descendent de [logiciel interfacé] ?

G 1 : Il faut que ce soit renforcé, ou alors on ne prend pas.

G 2 : Demande à [nom encadrante], la procédure, parce que moi je ne sais pas là. Je suis de téléphone.

G 1 : OK, je te laisse...

*[Une quinzaine de minutes plus tard, la gestionnaire en front office retourne sur le dossier dématérialisé : elle voit que son collègue a fait une nouvelle demande de document au stagiaire. En l'espèce, une demande d'attestation d'engagement réciproque renforcé. Elle s'étonne parce que pour elle, cette attestation figure au dossier. Elle appelle le gestionnaire.]*

Gestionnaire 1 (femme, en front office) : J'ai regardé le dossier. Mais accompagnement renforcé, c'est marqué, regarde.

Gestionnaire 2 (homme) : C'est marqué quoi ?

G 1 : Sur le contrat pédagogique, sur l'avis d'imposition.

G 2 : Ce n'est pas marqué.

G 1 : Alors, retourne sur le document s'il te plaît. Je pense qu'il est déjà mal scanné le document.

G 2 : Dis-moi la page.

G 1 : Alors c'est, déjà... Il y a le début, mais c'est surtout en bas. « Engagement réciproque accompagnement », à mon avis il manque la fin, c'est mal scanné. Et surtout quand tu regardes la deuxième page, c'est marqué « en fonction de votre situation, votre parcours de

formation peut être assorti d'un accompagnement renforcé ».

G 2 : Il n'est pas renforcé. Il *peut* être renforcé.

G 1 : Alors là [*prénom*], tu joues sur les mots.

G 2 : Ah non non.

G 1 : Oui, mais tu vois, le document est coupé en haut, il est mal scanné. Est-ce que tu es d'accord qu'il y a un mot coupé ?

G 2 : Mais c'est marqué « il pourra être renforcé... »

G 1 : Oui, mais est-ce que tu es sur la première page

G 2 : [*Silence, il se rend sur la page*]. Il est lent chez toi aussi le dossier ?

G 1 : Non ça va

G 2 : Ça y est. Moi j'ai « contrat pédagogique ».

G 1 : Mais tu vois bien que le document est mal scanné, il manque par exemple le [*nom de l'organisme de formation*], qui est coupé. Et engagement réciproque, « accompagnement », à mon avis il manque le renforcé.

G 2 : Peut-être, mais moi je ne suis pas là pour deviner. Et quand tu regardes la phrase en bas, c'est « en fonction de la situation » que le parcours peut être renforcé.

G 1 : Mmh. Ok. De toute façon tu as demandé le document.

G 2 : Oui j'ai demandé le document.

G 1 : OK, merci.

[G 1 s'adresse à moi : « Je vais rappeler, je vais dire à Madame [*nom de la formatrice*] de rescanner le document et ensuite le dossier sera pris en charge. »]

Le Portail de dématérialisation façonne ici le cadre d'une relation administrative asymétrique. **Le potentiel collaboratif porté par la démarche d'accès aux droits dématérialisée n'est pas activé, parce que l'agent a une conception du travail de gestion des dossiers qui lui est propre. Il estime que la dématérialisation rend facile pour le demandeur la fourniture d'un dossier qui tienne compte des critères d'attribution de l'aide sollicitée et qui permette l'examen complet de sa situation, quelles que soit les difficultés éventuellement rencontrées (numériques ou administratives).** Dans ce cas, seules les directives explicites, actées collectivement dans le service jusqu'à la nouvelle actualisation formelle, font référence : elles permettent à l'agent de se positionner face aux éventuels

manquements ou approximations contenus dans un dossier. Si un dossier déroge à ces règles ou ne peut être examiné dans sa totalité, il en va de la responsabilité du stagiaire. Si celui-ci ne se connecte pas sur son espace ou sa boîte mail et ne prend pas connaissance des demandes complémentaires effectuées, c'est également de sa responsabilité. S'il fournit une pièce illisible, c'est aussi de son fait. **L'outil et la procédure numériques servent à pointer l'erreur ou le manquement.**

**Il en va de même lorsqu'un ou une gestionnaire restaure par l'intermédiaire du Portail une forme de contrôle *a priori* sur la délivrance finale de l'aide, alors que la politique de service est celle d'une supervision *a posteriori*.** On a en effet décrit plus haut de quelle manière, au moment du basculement vers la dématérialisation, la Direction à la formation a fait insérer par l'éditeur un moyen de s'assurer de la présence des stagiaires en formation, au motif que cette présence et l'assiduité générale conditionnaient le versement de la nouvelle aide financière. Et on a précisé comment, devant la massification des dossiers de demande d'aides générée par la dématérialisation, ce contrôle systématique sur chaque dossier était en pratique impossible à effectuer par les gestionnaires et a été abandonné, au profit de sondages réalisés après paiements des aides. Cependant les gestionnaires sont tenus de faire respecter la spécificité de l'aide financière, basée sur le suivi d'un projet de formation. Aussi certains sont-ils enclins à exercer un droit de regard *a priori* sur les dossiers, et à agir sur ces derniers s'ils le jugent nécessaire. En sollicitant le concours des OF, il est en effet possible avec la dématérialisation de repérer des profils de stagiaires non assidus et, pour cette raison précise, de bloquer numériquement leur rémunération sur le Portail. Une note informatique inscrite par l'agent sur le dossier d'un stagiaire peu assidu et consécutive à une remontée d'informations en provenance de l'OF suffit pour suspendre le paiement, le jour j.

*Encadré 10. Le contrôle de l'assiduité des stagiaires sous forme d'annotations numériques. Le récit d'une gestionnaire lors d'un de nos entretiens.*

*« Les prépas jeunes, ce sont des formations qui durent plusieurs mois [à destination des jeunes de 16 à 25 ans]. C'est vrai qu'avant, ces prépas jeunes touchaient dans les 130 euros, à peu près. Sachant qu'avant, c'était de la rémunération. S'ils étaient absents [...] ils n'étaient pas payés. Parce qu'il y a énormément d'absentéisme dans les prépas jeunes [...]. Et, donc de 130 euros, ils sont passés à des sommes jusqu'à 900 euros [avec le nouveau barème de l'aide, attribuée qui plus est indépendamment de la présence en formation, car liée au projet]. Le retour qu'on a eu des centres de formation, enfin de certains centres de formation avec qui j'ai échangé, c'est que certains jeunes, ça leur tourne un peu la tête. Certains [de ses interlocuteurs dans les OF] m'ont dit : « oui, il y en a qui deviennent*

*agressifs parce qu'ils savent qu'il y a beaucoup d'argent en jeu. Donc si jamais on leur met un peu la pression parce qu'on leur dit "non, non, mais attendez, vous n'êtes pas là la moitié du temps, on va vous supprimer votre aide, ou au moins la suspendre", et bien c'est soit le jeune soit les parents [que l'on reçoit] derrière, quoi ». Donc, il y a une incidence, et les OF n'ont plus le même moyen de pression. [...] Bon, maintenant on sait un peu plus comment ça se passe, et au fur et à mesure on a dit aux organismes de formation : « mais vous pouvez stopper l'aide ». [...] Si la personne est absente, que ce soit volontaire ou pas, s'il y a une longue absence et que le projet ne peut plus tenir, on stoppe. [...] On va mettre, nous gestionnaires, une petite note sur le dossier : "défavorable". Et, du coup, lorsqu'on réalisera le paiement, ça va être en rouge. »*

Ce positionnement asymétrique dans la relation administrative dématérialisée ne renvoie pas seulement à une évaluation personnelle de la pertinence des critères d'attribution de l'aide. Il peut aussi être associé à une recherche d'autonomie professionnelle vis-à-vis des stagiaires voire vis-à-vis de la hiérarchie (garder le contrôle sur les contrôles à effectuer). Il peut être également nourri par un jugement d'ordre moral porté sur les bénéficiaires de l'aide. C'est ce que nous allons plus particulièrement établir dans la partie suivante.

### *C) Quand la dématérialisation rapproche les gestionnaires des problématiques sociales des usagers, mais que la procédure administrative les en éloigne*

Le travail des gestionnaires a évolué avec la dématérialisation complète de l'aide financière régionale. Ce travail peut revêtir les contours d'une relation d'aide numérique ainsi que nous l'avons souligné plus haut. **Il peut aussi être traversé par les problématiques sociales des stagiaires, qui font irruption et « débordent » le travail d'instruction<sup>84</sup>.**

Dorénavant responsables du dépôt de leurs demandes d'aides financières sur le Portail, les stagiaires ont en effet aussi la responsabilité du suivi de leurs dossiers. Ils sont donc amenés à s'enquérir plus qu'avant des actions de traitement effectuées ou en cours auprès des services gestionnaires, une fois leur demande déposée. La situation antérieure à la dématérialisation était différente : seuls les formateurs et formatrices étaient en contact direct avec les agents. Les gestionnaires prenaient connaissance qu'occasionnellement d'éventuels problèmes sociaux des stagiaires ou des répercussions liées à certains retards

---

<sup>84</sup> Sur cette thématique du débordement du social dans l'accompagnement social voir par exemple l'introduction du numéro 76 de la revue Informations sociales, 1999. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9769223n/f1.item>

de versements de l'aide, lors d'échanges avec les formateurs ayant bien souvent d'autres objets (pièces manquantes, etc.). L'ancienne configuration de dépôt de la demande d'aide, localisée dans les centres, faisait en d'autres termes office de filtre social.

**Dans la nouvelle configuration dématérialisée, la connaissance *directe* des situations sociales est désormais partagée entre les formateurs et les gestionnaires. Ces derniers non seulement adressent des directives sur l'espace personnel des demandeurs ou demandeuses dont le dossier présente une anomalie, sans passer par le biais des formateurs et formatrices. En outre, ils reçoivent des appels téléphoniques des stagiaires, seuls ou accompagnés de leurs référents ou référentes de formation, le cas échéant. Appels au cours desquels peuvent être évoqués les cas personnels de tels ou tels stagiaires.**

Toutefois, on ne saurait déduire de cette irruption des problématiques sociales dans le travail des agents une réorientation systématique de la relation administrative, qui serait dorénavant configurée pour traiter ces problématiques, et encore moins une évolution de celle-ci en accompagnement social. La réforme de l'aide financière et en particulier la modification des règles d'attribution de l'aide, non incitatives à présence en formation, créent en effet des crispations chez certains agents et conduit *in fine* à une mise à distance des difficultés sociales des stagiaires, pourtant appréhendées par contact direct avec ces derniers. La situation que nous allons rapporter en est l'illustration.

*Encadré 11. Le renvoi aux centres de formation face à l'exposé d'une difficulté sociale d'une stagiaire sur la plateforme téléphonique du Service de gestion des aides financières*

Stagiaire (femme, 62 ans) : Bonjour, je suis en [nom de la formation], au [nom du centre de formation]. Je suis sans ressource, j'ai dû avancer des frais pour mon stage en entreprise. Mais je n'ai reçu aucun paiement de votre part.

Gestionnaire (femme) : Vous avez commencé quand ?

S : Le 25 mai.

G : Vous pouvez me donner votre nom ?

S : [Nom, prénom]

G : Je regarde. [Après quelques secondes] : On a reçu votre demande le 14 juin [nous sommes le 22 juin].

S : Oui, il y a eu un problème de réception de mails. C'est pour cela que j'ai déposé avec retard. Le souci c'est que j'ai dû avancer de l'argent et je suis à découvert bancaire. C'est pour cela que je me suis permis de vous appeler.

G : Je regarde... On est en train de traiter les dossiers déposés le 4 juin, donc le 14, il y a le temps. Si vous voulez que votre situation soit étudiée, il faudrait que vous demandiez à votre centre de formation qu'il vous envoie un justificatif de situation urgente.

S : Ok. Là le problème, c'est qu'il a fallu que j'achète l'équipement en restauration, les chaussures... Je ne vous explique pas. Et madame [nom], formatrice, est au courant de la situation.

G : Je regarde. Oui, le délai est dans les normes. Normalement, notre prochain paiement est pour le 8 juillet. On a 3 dates de paiement. Donc si votre centre de formation nous envoie le justificatif, cela peut être pour le 8 juillet.

S : Le 8 juillet ?! Waouh.

G : Oui. Mais c'est vrai que quand on a des difficultés, on peut voir avec le centre de formation.

Ok. D'accord, merci. [Elle raccroche].

[La gestionnaire, à mon adresse :] « On a fait un paiement juste ce matin, donc le prochain est dans longtemps. Mais on a des stagiaires qui sont tous dans une difficulté ou une autre, en général. Donc c'est pour cela que l'on passe par les centres de formation ».

La situation montre une stagiaire, âgée de 62 ans, qui réalise un premier dépôt de demande d'aide avec sa formatrice. Parce qu'il est incomplet, elle reçoit un message sur sa boîte mail. Mais elle n'en prend pas connaissance tout de suite, pour une raison indéterminée à l'observation. Pour cette raison, elle subit un retard de deux semaines dans le dépôt de sa demande. En parallèle, elle commence sa formation et, lors d'un stage, doit avancer les frais d'équipement. En précarité financière, ne percevant pas l'aide financière en cours de traitement, elle se retrouve à découvert bancaire. Elle sollicite donc le service gestionnaire par le biais d'un appel sur la plateforme téléphonique et fait comprendre qu'elle aurait besoin d'une avance de paiement. Elle ajoute que sa formatrice est au courant de sa situation. La gestionnaire au bout du fil l'informe que les examens de dossiers se font par dates de dépôts et qu'en l'espèce, ce sont les dossiers déposés deux semaines avant sa demande qui sont traités. La date de paiement peut certes être avancée, mais pour cela, précise l'agent, il faut solliciter d'abord son centre de formation pour avoir un justificatif d'urgence de situation. Avec celui-ci, la stagiaire peut espérer un paiement plus rapide.

**La stagiaire semble désabusée et raccroche. La gestionnaire, interloquée, se tourne vers nous et fait part des difficultés qu'elle éprouve face à de tels appels. Ils la confrontent à la « pression » des stagiaires pour voir leur aide traitée et versée sur**

**leur compte.** Avant la dématérialisation, dit-elle, cette « *pression* » était essentiellement exercée sur les formateurs ou secrétaires des centres de formation, en contact direct avec leurs stagiaires. Dorénavant, c'est sur les gestionnaires qu'elle s'exerce, via la permanence téléphonique directe. Et l'interlocutrice, à l'instar de nombreux collègues, estime qu'elle n'est pas formée à cet accompagnement « *social* ». Face à des sollicitations d'avance de traitement telle que celle reçue, elle précise qu'elle suit les indications données au niveau du service selon lesquelles il s'agit de signaler aux stagiaires de s'adresser à leur centre de formation, qui leur fournira un justificatif de « *situations urgentes* ».

**Contrairement à la collègue au cœur de la situation d'aide numérique décrite plus haut, elle n'essaye donc pas de savoir si le « *problème de réception de mails* » vécu par la stagiaire au moment du dépôt et qui a retardé de deux semaines l'examen de son dossier est de son propre fait ou de la responsabilité du Service, ou même du logiciel (à ce moment précis en effet, un problème de logiciel affectait le dépôt des dossiers depuis 15 jours. Ceux-ci, après reconnexion, n'apparaissaient plus aux intéressés. L'éditeur du logiciel, contacté, était en train de travailler sur ce bug).**

**La limitation de sa réponse au suivi de la procédure est à mettre en regard avec la conception de son travail et sa perception de l'aide financière et de ses bénéficiaires. Pour elle en effet, le nouveau format de l'aide financière installée en même temps que sa dématérialisation présente un problème : il n'incite pas les stagiaires à être assidus à la formation, puisque cette aide est une aide sur projet, donc attribuée indépendamment de la présence en formation. « *L'aide financière, on l'a parce qu'on a des projets de formation. Même s'ils sont absents une semaine ou deux [...] le projet, il tient toujours. Donc ils sont payés. Donc quelqu'un qui va toucher 840 euros, même s'il est absent, on va dire, 3 semaines dans le mois, s'il poursuit sa formation et qu'il est assidu, on va continuer à le payer. [...] Auparavant, ils n'étaient pas là, ils n'étaient pas payés. [...] Donc maintenant, il y a beaucoup plus de laxisme. Alors ceux qui sont motivés, bon, qui veulent vraiment trouver du travail derrière, ils sont assidus. Mais bon, il y en a d'autres, voilà, c'est plus compliqué.* » Face à ce « *laxisme* », elle pense que le devoir des gestionnaires est de contrôler les conditions d'attribution de l'aide au plus près et de ne pas faire de passe-droit, dans quelque domaine que ce soit (délai d'attribution, contrôle des présences, etc.). D'autant plus que, pour la gestionnaire, tous les stagiaires ne sont pas égaux vis-à-vis des barèmes d'attribution de l'aide. Pour elle, son nouveau format « *n'encourage pas forcément les gens à travailler.* » Avant son remodelage, au contraire, « *ceux qui travaillaient* » dit-elle, « *avaient 652 euros. Et ceux qui n'avaient pas***

*travaillé, ils avaient, suivant leur âge, soit dans les 300 ou dans les 400. Et pour les jeunes, 130 euros ». Mais avec la nouvelle aide, « on a inversé un peu la tendance : des gens qui ont travaillé, ou qui ont eu du chômage, ils vont avoir moins. Et les gens qui ne travaillent pas du tout, qui ont zéro de revenu fiscal, mais touchent les 840 euros d'aide (il y en a beaucoup dans ce barème), ils peuvent toucher jusque dans les 1300 euros, si on vient rajouter le RSA à cette somme. Ça fait à peu près le SMIC. Donc, pour une formation, c'est vrai que ça fait quand même pas mal, quoi. »* Le fait que cette aide soit conséquente et attribuée sans seuil est une raison supplémentaire pour être vigilante, affirme-t-elle, pour prêter une extrême attention aux demandes émanant des stagiaires et pour renvoyer aussi leur traitement vers les acteurs les mieux placés pour juger de leur pertinence, à savoir les personnels des organismes de formation.

## 2.2. Les épreuves numériques des stagiaires sur le Portail

Nous avons vu dans la partie précédente que le fonctionnement du Portail peut être conforme aux vœux de ses concepteurs et s'apparenter à un espace de cogestion favorisant l'accès aux droits des usagers. Mais dans d'autres configurations, il contribue à instaurer une relation administrative descendante. Dans le premier cas de figure, les bénéficiaires sont bel et bien les sujets de leur demande d'aides financières à la Région. Dans le second cas, ils en sont les objets.

La présente partie a vocation à compléter cette analyse. Nous souhaiterions montrer que **la progression des usagers vers l'obtention d'une aide financière est émaillée d'une épreuve à plusieurs entrées**<sup>85</sup> au terme desquelles les demandes d'aide sont évaluées et le statut d'ayant droits examinés par les gestionnaires du service rattaché à la Direction à la formation professionnelle régionale. Cette épreuve se déroule sur la scène du Portail numérique. Pour la Collectivité, ce Portail est un **dispositif de calibrage et de mise en**

---

<sup>85</sup> Épreuves au sens de la sociologie pragmatique : les individus sont dotés de ressources normatives qui, en situation, sont mobilisées et servent à évaluer la valeur des êtres engagés dans des situations problématiques ou des disputes, et également à organiser la distribution des biens matériels ou des profits symboliques parmi eux. Les acteurs le font à l'aune d'épreuves, institutionnalisées, permettant de mesurer *la grandeur* des êtres et des choses. Voir Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

**forme des demandes** à des fins d'examens par les services compétents. **Pour les prétendants à l'aide, c'est un cheminement dans lequel ils doivent « se grandir » pour rentrer dans le rapport dématérialisé à l'aide et se présenter comme des bénéficiaires légitimes.**

**Une épreuve composée de deux séquences caractérise selon nous le parcours d'un prétendant ou d'une prétendante à l'aide financière : il s'agit d'abord pour eux de réussir l'opération de connexion au Portail, en menant à bien un certain nombre de tâches numériques (se connecter sur sa boîte mail, cliquer sur les liens correspondants, créer un compte avec un identifiant et un mot de passe valide). Puis ils passent à une deuxième séquence au cours de laquelle ils doivent formaliser leur demande d'aide, ce qui suppose dans un premier temps de comprendre et décrypter les demandes administratives figurant sur leur espace personnel (au-delà du nom et prénom, nous allons voir que tout un ensemble d'informations administratives sont à renseigner, exprimé dans le langage administratif et que certains stagiaires ont du mal à décoder) et dans un deuxième temps, de réussir avec succès l'importation de pièces justificatives.** Franchir les deux séquences de cette épreuve conditionne finalement l'examen des demandes par les services.

**Cette analyse sous l'angle de l'épreuve permet de comprendre que la rapidité de dépôt d'une demande d'aide dématérialisée annoncée par l'éditeur et recherchée par la Collectivité n'est pas toujours au rendez-vous. L'imaginaire de l'outil de dématérialisation comme « assistant personnel », qui guide et oriente<sup>86</sup>, ne doit pas occulter le rapport d'obligation dans lequel il s'inscrit. Seul moyen de formuler une demande d'aide, il produit des exigences numériques adressées aux stagiaires qui postulent à l'aide financière et qui doivent s'en acquitter. Si certains y parviennent, d'autres usagers sont mis dans l'incapacité de déposer une demande seuls. Et cela n'a pas été anticipé.**

---

<sup>86</sup> Dominique Cardon, *À quoi rêvent les algorithmes. Nos vies à l'heure des big data*, Paris, La République des idées, 2015, p.102.

À l'image des travaux qui, ces dernières années, pointent les apories associées à l'introduction du modèle des Plateformes de services au niveau de l'État<sup>87</sup>, **nous montrerons par conséquent que le fonctionnement de l'outil et la délivrance finale de l'aide financière à la formation reposent sur un travail sous-terrain des centres de formation pour inclure les stagiaires dans le rapport d'accès dématérialisé à l'aide financière. L'activité de médiation numérique, assurée par les agents de la Collectivité relatée dans la partie précédente, est ainsi dédoublée et assurée aussi par les personnels de formation et, dans une moindre mesure, par le personnel de secrétariat des OF.** Cette médiation numérique externe est nécessaire pour pallier les incapacitations générées par la dématérialisation sur le Portail numérique.

### **2.2.1. Caractéristiques sociodémographiques et rapports aux outils numériques des bénéficiaires de la dématérialisation de l'aide financière.**

Quel est le profil sociodémographique des publics susceptibles de se connecter au Portail pour bénéficier de l'aide financière ? D'un premier abord, il peut être rapproché de celui de la catégorie administrative des jeunes âgés de 15 à 29 ans ni en emploi, ni en formation, ni dans le système scolaire étudiée par Benjamin Vial<sup>88</sup>. Il existe en effet plusieurs types de formations financées par la Région et pour lesquelles les stagiaires peuvent prétendre à l'aide financière : parmi elles, des formations destinées aux jeunes ayant quitté le système scolaire sans diplôme, ou bien des formations adressées aux jeunes sans activité professionnelle au sortir de leurs études et non-inscrits à Pôle Emploi. Mais la Région propose également des formations ouvertes aux personnes de 25 ans et plus en dispositif d'insertion (Revenu de solidarité active) ou au chômage : c'est pourquoi le public de l'aide financière peut être âgé de plus de 29 ans et concerner, aussi, toute personne en recherche d'emploi, sans emploi ou en emploi précaire, en reconversion, inscrite ou non à l'assurance chômage. **Tous les ans, entre 18 000 et 20 000 stagiaires en moyenne, suivent ainsi les**

---

<sup>87</sup> Gilles Jeannot, « Vie et mort de l'État plateforme », *Revue française d'administration publique*, n°1, 2020, p. 165-179.

<sup>88</sup> Benjamin Vial, « Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles », *Agora débats/jeunesses*, n° 74, 2016, p. 77-88.

**formations inscrites dans le dispositif de la Région, dans les quelque 200 centres de formation partenaires.**

Cette première approche à grands traits du profil des usagers du Portail postulant à l'aide financière de la Région peut être complétée par une seconde approche, en l'espèce celle issue de **notre recherche qualitative, qui permet de disposer d'éléments sur les caractéristiques démographiques et sociales de ces personnes (diplôme ou projet professionnel, âge, sexe), ainsi que leur rapport aux outils numériques dans la vie quotidienne. Il va de soi que ces éléments ne se rapportent qu'aux situations observées et ne peuvent être utilisés à des fins de généralisation.** Ces observations se sont déroulées sur deux demi-journées et prennent place dans un grand organisme dispensant des formations conventionnées avec la Région. Ce centre est implanté sur plusieurs sites répartis sur le territoire régional. Le site investigué se situe dans une grande ville. Le marché de cet organisme avec la Région se décompose comme suit : il comprend une prestation sur des formations préqualifiantes (6587 stagiaires accueillis<sup>89</sup>), une prestation sur des formations qualifiantes (1151 stagiaires) et des préparations à l'entrée en formation qualifiante (537 stagiaires). Le centre est aussi conventionné avec Pôle emploi, et un organisme d'insertion des personnes en situation de handicap notamment.

Nous avons ainsi été témoins **directs** de 15 situations de stagiaires inscrits dans l'organisme de formation et confrontés au Portail pour déposer une demande d'aide financière. Sur un groupe de 8 stagiaires en formation non qualifiante pouvant prétendre à l'aide financière<sup>90</sup>, 6 usagers ont été plus particulièrement observés dans leurs démarches sur l'outil, aidés d'un formateur et d'une formatrice<sup>91</sup>. Un entretien collectif a été réalisé avec le groupe, en fin de session, d'une durée de 15 minutes. La deuxième demi-journée d'observation a permis de rencontrer 9 nouveaux usagers dans la même situation de confrontation avec le Portail. Ils

---

<sup>89</sup> Les chiffres sont issus du Bilan pédagogique et financier 2020 de l'organisme.

<sup>90</sup> Parmi les stagiaires qui composaient le groupe de formation observée sur une matinée, 2 n'étaient pas concernés par la demande d'aide financière, étant indemnisés par ailleurs par l'assurance chômage pour leur formation.

<sup>91</sup> Il nous a été impossible de suivre chacun des 8 stagiaires dans le remplissage de leur dossier puisque celui-ci se réalisait en simultané, de manière synchrone. Nous avons néanmoins bien suivi ou tout le moins bien approché les démarches ou les questions de 6 stagiaires. Ceci en circulant entre les tables et les stagiaires, calepin et crayon en main, afin de relever leur progression sur le Portail. Il nous est arrivé d'aider des stagiaires dans la réalisation de certaines de ces tâches, sur leur demande.

se répartissent cette fois-ci dans 3 groupes de 3 personnes inscrites dans une formation préqualifiante pour les personnes étrangères allophones, aidées pour l'occasion d'une formatrice. Nous avons mené un entretien collectif de 5 minutes avec ces 9 autres stagiaires, après chaque session.

Les 15 usagers appartiennent aux tranches d'âges 25-30 ans (7 sur 15), 31-35 ans (5 sur 15), 36 et plus (3 sur 15). 8 sont des hommes et 7 sont des femmes. Le stagiaire le plus jeune que nous avons rencontré a 26 ans, le plus âgé a 45 ans. Ce dernier et une autre stagiaire (une femme de 27 ans) ont été les seuls à déclarer un éloignement complet vis-à-vis des pratiques numériques, sans pour autant être concernés par l'illectronisme, cette notion renvoyant aux problématiques croisées de l'illettrisme et de l'analphabétisme qui, en l'espèce, ne concernent pas ces deux stagiaires. Dans le groupe le plus important, la demande du formateur référent est de réaliser le dépôt des dossiers avec un ordinateur personnel ou prêté par le centre (un stock d'ordinateurs portables était disponible pour les stagiaires). Au contraire, dans les deux groupes de trois personnes, la formatrice indique en amont que le dépôt de la demande peut se faire avec le téléphone portable et c'est effectivement le choix des 9 stagiaires de réaliser leur demande ainsi. Seuls les stagiaires ayant auparavant demandé aux organismes sociaux les documents nécessaires (avis d'imposition, etc.) déposent une aide sur le Portail le jour prévu. Les formateurs savent, avant la session, combien de personnes sont concernées et peuvent déposer dans la mesure où, à l'occasion d'une action de mobilisation des stagiaires sur la constitution de leur dossier, ils ont centralisé les pièces justificatives sous format PDF ou papiers.

## Groupes observés

	Stagiaire 1	Stagiaire 2	Stagiaire 3	Stagiaire 4	Stagiaire 5
<b>Sexe</b>	M	M	F	F	M
<b>Prénom modifié</b>	Marc	Patrick	Rokia	Valérie	Pol
<b>Âge</b>	32	45	27	37	26
<b>Diplôme ou projet professionnel</b>	DUT de Gestion	CAP hôtellerie-restauration	Coiffeuse (dans le pays d'émigration), sans diplôme.  Projet professionnel : auxiliaire de vie	Esthéticienne (dans le pays d'émigration)  Projet professionnel : esthéticienne	Inconnu
<b>Équipement avec lequel est réalisée la demande</b>	Ordinateur du centre de formation.	Ordinateur du centre de formation. <b>Dépôt de la demande non validée le jour de l'observation (manque justificatif).</b>	Ordinateur du centre de formation. <b>Dépôt de la demande non validée le jour de l'observation (pas reçu le mail de la Région invitant à la connexion).</b>	Ordinateur du centre de formation.	Ordinateur du centre de formation. <b>Dépôt de la demande non validée le jour de l'observation (manque justificatif).</b>
<b>Équipement dans la vie quotidienne</b>	Ordinateur, avec connexion Internet et imprimante.  Smartphone	Équipé depuis quelques semaines d'un ordinateur sans connexion Internet, obtenu par le biais d'un contrat d'insertion.  Téléphone portable sans connexion	Pas d'ordinateur.  Téléphone sans connexion Internet.	Ordinateur avec connexion à Internet.  Smartphone.	Pas d'élément recueilli
<b>Usages des outils numériques et d'Internet</b>	Réseaux sociaux, sites d'informations, démarches administratives sur Internet...	Usage de l'ordinateur très récent. Pas d'imprimante. Démarches administratives sur papiers dès que possible	Usage de l'ordinateur très peu fréquent. Avec aide extérieure (famille, amis)	Usage de l'ordinateur peu fréquent. Démarches administratives sur Internet avec aide extérieure (pas précisée)	Pas d'élément recueilli.

	Stagiaire 6	Stagiaire 7	Stagiaire 8	Stagiaire 9	Stagiaire 10
<b>Sexe</b>	F	F	F	M	F
<b>Prénom modifié</b>	Sophie	Yéléna	Sarina	Ibrahima	Svetlana
<b>Âge</b>	30-35 (estimation tranche d'âge)	30-35 (estimation tranche d'âge)	39	29	30-35 (estimation âge)
<b>Diplôme ou projet professionnel</b>	Ex-employée dans le secteur de la petite enfance	Inconnu	Coiffeuse (dans le pays d'émigration). Souhaite passer le CAP coiffure pour exercer	Projet professionnel : agent de tri	Projet professionnel : aide-soignante
<b>Équipement avec lequel est réalisée la demande</b>	Ordinateur personnel. <b>Pas de demande validée le jour de l'observation. Tous les papiers justificatifs n'ont pas été récoltés par la stagiaire, en raison d'une situation difficile avec son ex-employeur.</b>	Smartphone	Smartphone <b>puis ordinateur du centre</b>	Smartphone	Smartphone
<b>Équipement dans la vie quotidienne</b>	Ordinateur portable, Internet à domicile, smartphone.	Smartphone. Ordinateur avec connexion Internet	2 ordinateurs avec connexion Internet (3 enfants à domicile). Smartphone	Smartphone	Smartphone Tablette
<b>Usages des outils numériques et d'Internet</b>	Pratique des réseaux sociaux. Démarches administratives sur Internet,	Démarches administratives indifféremment sur ordinateur et smartphone. Pas d'autre élément recueilli.	Démarches administratives sur l'ordinateur (CAF, Impôts...). Réseaux sociaux, médias, recherche d'emplois...)	Pas d'élément recueilli	Démarches administratives sur smartphone (Pôle emploi). Mais CAF avec la tablette. Suivi éducatif de ses deux enfants et lettres de motivation sur tablette.

	Stagiaire 11	Stagiaire 12	Stagiaire 13	Stagiaire 14	Stagiaire 15
Sexe	M	M	F	M	M
Prénom modifié	Ahmed	Kasra	Nurah	Addisalem	Assen
Âge	30-35 (estimation âge)	25-30 (estimation d'âge)	25-30 (estimation tranche d'âge)	25-30 (estimation tranche d'âge)	25-30 (estimation tranche d'âge)
Diplôme ou projet professionnel	Carrosserie, soudure (pays d'émigration)	Plaquiste (pays d'émigration)	Inconnu	Inconnu	Ingénieur informatique (pays d'émigration)
Équipement avec lequel est réalisée la demande	Smartphone	Smartphone puis ordinateur formatrice. <b>À la validation, le logiciel supprime des informations et donc non dépôt.</b>	Smartphone	Smartphone	Smartphone.
Équipement dans la vie quotidienne	Smartphone. Ordinateur	Smartphone	Smartphone	Smartphone	Smartphone Ordinateur
Usages des outils numériques et d'Internet	Démarches administratives sur ordinateur et smartphone (Pôle emploi, CAF). Pas d'autre élément recueilli.	Pas d'élément recueilli	Démarches administratives sur smartphone. Pas d'autre élément recueilli.	Démarches administratives sur smartphone. Pas d'autre élément recueilli.	Aucun élément recueilli.

**Les stagiaires du centre de formation investigué sont tous répartis dans des groupes destinés à les accompagner dans le dépôt d'une demande d'aide financière sur le Portail. C'est une pratique commune à chaque site de l'organisme et elle est déployée par ailleurs dans d'autres organismes nous ont précisé nos interlocuteurs à la Région. Pourtant, on se souvient que l'objectif de la réforme de l'aide financière, du point de vue de la Direction à la formation, était d'autonomiser les stagiaires dans leur demande et de dissocier cette dernière des centres de formation. Il est vrai que dans la documentation éditrice, le dépôt d'une demande d'aide par un usager est décrit sous l'angle « d'étapes », au nombre de « 5 », réalisées « en moins de 5 minutes ».**

**Mais cet idéal d'usage du dispositif de dématérialisation, tel que conçu par l'éditeur et l'institution qui dématérialise se heurte aux difficultés numériques des usagers et aux rapports plus ou moins distants avec les outils numériques et avec les démarches administratives.** La dématérialisation complète de l'aide financière sur le Portail numérique produit en effet de nombreuses exigences numériques (cf. Encadré 5). Plusieurs opérations sont à mener par les stagiaires pour remplir les formalités d'une demande sur l'outil, qui se rajoutent à d'éventuelles difficultés de compréhension et de conduite des démarches administratives. Ce sont autant d'éléments qui, nous l'avons vu, n'ont pas été pris en compte ou questionnés lors de la mise en fonctionnement du logiciel dans la Collectivité. **Tous les individus ne sont pas égaux face aux exigences numériques et administratives contenues dans les procédures d'accès dématérialisées aux droits. Si bien que, ce qui, du point de vue des sociétés éditrices d'outils de dématérialisation et des institutions qui dématérialisent, ressemble à un simple suivi de l'architecture du logiciel pour déposer une demande d'aide, s'avère en réalité complexe à mener pour de nombreux stagiaires.** Sur le Portail, ces difficultés concernent dès le début de la dématérialisation de l'aide financière des personnes comme Patrick par exemple, 45 ans, en contrat d'insertion et dépourvu d'outils numériques (ordinateur, smartphone) jusqu'à très récemment : par choix, dit-il, et parce qu'il n'en avait pas la nécessité, travaillant dans l'hôtellerie et la restauration. D'autres profils sont aussi concernés, nous y reviendrons.

*Encadré 12. La réalisation des démarches administratives est marquée par des inégalités sociales.*

L'accès aux droits sociaux dépend de la réussite des démarches qui les encadrent. Une enquête du Défenseur des Droits de 2017<sup>92</sup> évalue à 21% (une personne sur cinq) les usagers qui accomplissent leurs démarches administratives avec difficultés, toutes raisons confondues. Pour 38% d'entre eux, ces difficultés sont liées à la demande de pièces justificatives. 38% : c'est également le taux de personnes qui déclarent lier ces difficultés à l'impossibilité de rentrer en contact avec un conseiller. Les problèmes d'accès à Internet et de navigation sont cités par 27% des enquêtés. L'étude chiffre à 12% le nombre des usagers qui abandonnent leurs démarches pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Un critère sociologique est en particulier à prendre en compte pour comprendre ces difficultés. Les études disponibles au niveau national sur l'accès aux droits dans un contexte de dématérialisation montrent en effet que les populations qui se sentent les plus vulnérables vis-à-vis des démarches administratives *en ligne* sont d'abord les jeunes. Parmi la tranche d'âge des 18-24 ans, 36% déclarent leur sentiment d'incompétence en la matière selon une de ces études (baromètre numérique du CREDOC 2021<sup>93</sup>). Ils ne sont plus que 17% à se déclarer inexpérimentés dans ce domaine parmi les 25-39 ans, et 16% parmi les 40-59 ans. À mesure de l'avancée en âge, les contacts avec les administrations s'intensifient (du moins jusqu'à un certain seuil d'âge, comme le montre une enquête de l'INSEE en date de 2018<sup>94</sup>), et avec eux les possibilités de familiarisation avec les procédures administratives par voie dématérialisée.

Le défaut de maîtrise de la langue est également pointé comme un facteur de réduction des chances d'accomplissement des démarches administratives<sup>95</sup>, tout comme le fait de ne pas être diplômé<sup>96</sup>. Parmi les autres critères discriminants, citons encore les situations de

---

<sup>92</sup> Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, volume 2, relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours*, 2017

<https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-relations-usagers-servpublics-v6-29.03.17.pdf>

<sup>93</sup> CREDOC, Baromètre du numérique, édition 2021. <https://www.credoc.fr/publications/barometre-du-numerique-edition-2021>

<sup>94</sup> Selon cette étude, 28,1% des 15-29 ans n'avaient en effet eu aucun contact par Internet avec une administration ou un service public au cours de l'année (ce pourcentage tombe à 19% parmi les 30-44 ans et remonte ensuite : 29,7 % des 45-59 ans, 42,3% parmi les 60-74 ans, 74,5% parmi les 75 ans et plus). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238562?sommaire=4238635#tableau-figure3>

<sup>95</sup> Défenseur des Droits, *Rapport Dématérialisation et inégalités d'accès au service public.*, 2019, p. 34. « *Si la transformation numérique des administrations permet parfois de réduire des situations de non-recours [...], elle vient souvent créer une fracture supplémentaire pour un public déjà en difficulté avec les démarches administratives ou la langue française.* ».

<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/dematierialisation-et-inegalites-dacces-aux-services-publics>

<sup>96</sup> Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, volume 2, relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours*, 2017, p. 13.

précarité, mises en avant dans l'enquête du défenseur des droits de 2017 : plus celle-ci est importante, « *plus les personnes concernées sont susceptibles d'être pénalisées par des démarches administratives à effectuer en ligne, voire de ne pas disposer de l'équipement matériel nécessaire pour le faire.* »<sup>97</sup>

Après la mise en place de la réforme de l'aide financière au premier janvier 2019, **les centres de formation constatent une multiplication des situations de stagiaires en difficulté** pour déposer leur demande d'aide sur le Portail. Face à cette situation, ils réagissent très rapidement. « *Parce que sans cette aide, nos stagiaires, du moins certains d'entre eux, ils ne peuvent pas vivre, c'est clair. Il y aurait eu très vite des manif devant le secrétariat si on n'avait pas fait quelque chose* » projette une personne de la Direction du centre de formation investigué au cours de notre entretien. **La Région concède à cette époque que son projet d'autonomisation des stagiaires n'est pas tenable et qu'il s'agit bel et bien pour les centres de formation de se réorganiser et de mettre en place les actions jugées nécessaires pour permettre à l'ensemble des stagiaires de déposer une aide sur le Portail.**

**C'est pourquoi on peut envisager la confrontation au Portail pour y déposer une demande d'aide comme une épreuve numérique composée de deux séquences et adressée aux stagiaires, destinée à les conformer au rapport dématérialisé à l'administration promu dans le cadre de la formation professionnelle.** La première séquence consiste à se connecter au Portail, *en employant pour cela la procédure adéquate*, à savoir l'utilisation d'un mail de connexion envoyé automatiquement par l'outil après que les OF y aient téléversé les informations d'état civil des stagiaires. Cette première étape comprend la création d'un identifiant et d'un mot de passe. La seconde séquence renvoie quant à elle au remplissage des champs par les stagiaires, aux dépôts des pièces justificatives sous format JPEG (image) par exemple, ou PDF (document). **Pour faire passer cette épreuve à séquences, les centres de formation ont imaginé des dispositifs d'accompagnement plus ou moins individualisés et mobilisé divers personnels, à différents stades de la demande (préparation, affectation).**

---

<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-thematiques/enquete-sur-l%27access-aux-droits-volume-2-relations-des>

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 15.

### 2.2.2. Se conformer au rapport dématérialisé à l'administration, quel que soit son degré de maîtrise numérique et de connaissances administratives

Nos deux demi-journées d'observations de groupes de stagiaires confrontés à l'outil et accompagnés de leurs référents de formation se réalisent dans une atmosphère particulière, faite de stress partagé des deux côtés, autour de la démarche à effectuer. Il s'agit rien de moins que de satisfaire à un besoin de financement immédiat et de lever les craintes de ne pas être indemnisés tout au long de la formation suivie. **La conduite de cette démarche dématérialisée est donc l'objectif à atteindre pour les formateurs, quel que soit le degré de compréhension des opérations à faire par les stagiaires, et en un temps relativement contraint (une demi-journée en groupe). L'accompagnement proposé par le centre, dans la proximité, se fait aussi dans la directivité** : le formateur ou la formatrice supervise les épreuves numériques sur le Portail (épreuve de connexion et épreuve de renseignement administratif). La posture d'aidant numérique des formateurs est de fait plus proche de celle qui consiste à faire pour la personne, plutôt que de celle qui consiste à faire avec elle, dans une perspective d'apprentissage.

**Si la directivité qui caractérise l'accompagnement permet à chaque stagiaire de prendre le contrôle de l'outil et de la procédure – dans une plus ou moins grande amplitude – elle génère néanmoins des usages standardisés, avec des possibilités très limitées d'apprentissages numériques ou administratifs. Ces apprentissages sont par ailleurs conditionnés à une répétition ultérieure** : telle stagiaire note le chemin d'un raccourci clavier sur son cahier, qu'il faudra donc consulter de nouveau. Telle autre stagiaire est reprise par sa formatrice sur la qualité des pièces jointes qu'elle envoie. Mais sera-t-elle en mesure de réactiver ce savoir-faire dans une prochaine démarche ?

Conséquence immédiate : **lorsque des usagers rencontrent des obstacles techniques ou administratifs dans le cours de la démarche** (impératif de connexion via le mail institutionnel reçu en amont, impératif de revenir sur le mail après l'étape 1, échec multiple à renseigner le mot de passe, incompréhension de la demande portant sur telle pièce justificative, etc.), **ils les relient à un défaut de compétence personnelle** et non, par exemple, à un défaut d'affichage des caractères du mot de passe qui les empêche de bien le recopier, ou encore à des demandes d'identifications complexes, à parfaire. **Au cours de nos entretiens collectifs, aucun des usagers ne fait ainsi remonter a posteriori de difficultés particulières sur le Portail, quand bien même certains ont été effectivement empêchés dans leur démarche**, ou contraints de s'en remettre à leur formateur ou un camarade pour la faire, comme c'est le cas par exemple de Patrick, une des deux personnes

de notre panel ayant déclaré un éloignement vis-à-vis des équipements numériques, en particulier de l'ordinateur.

Il est vrai que la plupart des usagers *en possession des documents adéquats* ont pu effectuer le dépôt de la demande d'aide financière le jour de la session (10 sur 15 observés sur les deux journées), et parmi elles figurent des personnes peu à l'aise avec les procédures administratives ou les outils numériques. Cependant, le dépôt n'est pas intervenu pour une personne pourtant en possession de tous les justificatifs nécessaires, mais victime d'un des deux bugs<sup>98</sup> informatiques répertoriés lors de nos deux observations.

**Nos observations révèlent en effet que les non-dépôts de demande après les sessions d'accompagnement d'une à trois heures, toutes causes confondues, ne sont pas marginaux (5 sur 15). Plusieurs raisons peuvent être invoquées :**

- **Le bug du logiciel.** Il a été vécu par Kasra. Des informations administratives pourtant enregistrées au fur et à mesure du remplissage des champs « sautent » de manière inexplicable et ne figurent plus sur le Portail à validation. La formatrice finit par signifier au stagiaire, qui avait tous les documents justificatifs en sa possession, qu'un essai sera fait le lendemain et que si le problème persiste, la secrétaire du centre de formation contactera la Région pour obtenir des explications.
- **Le non-rassemblement de pièces justificatives le jour J, qui empêchent de valider le dépôt de la demande.** Cela peut être lié à une absence d'outils numériques au domicile. Ou une impossibilité de s'en servir, comme c'est le cas de Patrick, le stagiaire dont nous évoquons la situation en amont.
- **Des situations administratives très difficiles** rencontrées par les personnes. Par exemple, Sophie n'a pu disposer de tous ses justificatifs pour la session. En particulier le document de non-affiliation à Pôle emploi manquait parce que son ancien employeur refusait de faire les démarches nécessaires liées à sa fin de contrat. Une procédure juridique était engagée avec un avocat.

---

<sup>98</sup> Le premier bug s'est manifesté par l'affichage d'un message automatique au cours de la procédure de connexion. Sur ce message était inscrit qu'une « erreur est survenue et qu'il faut réessayer plus tard ». En réalité, la formatrice invite la stagiaire à réessayer immédiatement et elles constateront toutes deux que la demande peut se poursuivre. Le second bug est détaillé dans le corps du texte, immédiatement ci-après.

- **Le défaut de téléversement sur le Portail des informations administratives détenues par les partenaires.** Le mail automatique de la Région qui enjoint les stagiaires à déposer une demande n'est en effet pas envoyé si l'organisme de formation ou les partenaires tels Pôle emploi par exemple, n'ont pas fait le nécessaire en temps voulu pour que les informations administratives qu'ils détiennent transitent de leur logiciel vers le Portail, via interfaçage. Il arrive que des stagiaires se présentent le jour de la session d'accompagnement sans avoir reçu ce mail de connexion, comme c'est le cas de Rokia.

**En dehors de ces obstacles administratifs ou techniques, on peut avancer après observations que les deux personnes ayant déclaré d'emblée en entretien un éloignement complet vis-à-vis des équipements numériques, même en possession de tous leurs documents, n'auraient de toute façon pas pu déposer leur demande d'aide financière en dehors de l'accompagnement proposé par le centre de formation et la mise à disposition de formateurs.** En l'absence d'une familiarité de connexion sur une boîte mail personnelle, il leur aurait été effectivement impossible de prendre connaissance, seuls, du message de la Région les invitant à se connecter sur le Portail. Ensuite nos observations en situation font apparaître une impossibilité, pour ce profil de stagiaires, d'envisager de « rétroagir<sup>99</sup> » avec l'outil numérique sur lequel ils sont conviés à déposer une demande d'aide. **Pour ces stagiaires, le rapport à l'outil et à la procédure dématérialisée est incapacitant.** Déposer une demande n'est possible que dans et par l'accompagnement : celui d'une secrétaire, qui leur préremplit les cases de renseignements administratifs ; celui de leur formateur ou formatrice, d'un collègue de formation, qui les guide dans la procédure de connexion au Portail, ou dans celle de versement des pièces justificatives.

Nous allons voir ci-après que cette incapacitation générée par l'outil et par la procédure dématérialisée touche aussi des profils de stagiaires qui sont équipés en outils numériques, mais ont des difficultés d'usage. Finalement, les comptes-rendus d'observations que nous proposons ci-dessous montrent qu'il n'y a guère que pour les stagiaires ayant déjà un « sens

---

<sup>99</sup> Dominique Cardon, *À quoi rêvent les algorithmes*, *op cit.*, p. 103.

pratique<sup>100</sup> » des outils numériques, que la dématérialisation d'une demande d'aide sur un Portail est vécue sur le mode de l'évidence. Elle est ajustée à leurs expériences et à leur rapport au monde.

#### *A) Personnes en maîtrise numérique et administrative : un couplage Homme-Portail réussi et vécu sur le mode de l'évidence*

C'est avec un ordinateur du centre de formation raccordé à un vidéoprojecteur que Marc effectue ce matin de juin 2021 sa demande d'aide financière. Pourtant, il dispose d'un ordinateur portable personnel, avec connexion Internet à son domicile. Mais, sur demande de son formateur et pour les besoins de la session de ce jour, il ne va pas s'en servir. Marc est un stagiaire de 32 ans, détenteur d'un DUT de gestion. Il a été pressenti comme le « cobaye » idéal pour montrer aux autres stagiaires de quelle manière une demande d'aide s'effectue. En amont de la session, il avait transmis à son formateur tous les justificatifs nécessaires à sa demande sous format numérique (d'autres les transmettent sous format papier et c'est le formateur qui se charge de les scanner). Marc avait également bien reçu le mail automatique de la Région qui l'invitait à se connecter sur le Portail et son dossier pouvait donc servir de support à une présentation générale. Le stagiaire nous confie au cours d'un entretien mené ensemble qu'il a une pratique régulière d'Internet (réseaux sociaux, sites d'informations...), et qu'il « *fait toutes ses démarches administratives par [ce biais] : impôts, etc.* ».

Son statut de « cobaye » ne permet pas de l'observer seul face à l'interface. Il remplit en effet sa demande sous le regard de tous, suivant une progression dictée par le formateur et la formatrice présents ce jour-là.

#### **Séquence de connexion**

La première séquence de l'épreuve sur le Portail commence par la connexion à Internet sur le réseau du centre : « *cliquez sur la charte du [nom du centre], c'est pour avoir accès à Internet* » annonce la formatrice. Le stagiaire s'exécute sans difficulté. Ses camarades se

---

<sup>100</sup> Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980.

livrent à cette opération également, mais sont rappelés à l'ordre par les deux formateurs : « *observez, notez et vous ferez après.* » L'un des formateurs s'adresse de nouveau à Marc : « *Ensuite, il faut vous connecter à votre boîte mail, vous avez un lien de la Région et vous avez un mot de passe provisoire. Vous devez vous créer un mot de passe personnel.* » Pendant cette description, on ne visualise pas à l'écran la boîte mail du stagiaire. Il avait déjà fait seul, en amont de la session, la première partie de la démarche (recherche du mail de la Région et création du mot de passe) et ce qui apparaît donc à l'écran est la page de connexion au Portail. « *Puis vous pourrez vous connecter sur cette page-là, en renseignant votre identifiant et votre nouveau mot de passe* » continue le formateur. Marc remplit sans difficulté les champs correspondants. Il s'exécute rapidement, tape très vite. « *Voilà, vous pouvez cliquer sur connexion* » annonce le formateur. Le stagiaire est connecté. « *Et maintenant, comme vous avez fourni, tous, des informations administratives à votre inscription, qui ont été transmises à la Région, vous avez déjà une demande de préenregistrée. Donc il faut que vous cliquiez sur suivre mes demandes, surtout pas déposer une demande* ».

### **Séquence de formalisation de la demande**

Marc suit la consigne. « *Voilà, c'est votre espace. Et ensuite, à droite, vous allez cliquer sur le petit dossier bleu "accéder". Voilà [Marc a dirigé sa souris sur l'onglet]. Alors ensuite, il y a des champs à remplir. Ici, c'est le RIB. Là vous mettez votre nom prénom et ensuite il va falloir remplir l'Iban et le bic du RIB. Est-ce que vous avez votre RIB sous les yeux ?* ». Marc répond qu'il l'a sur sa clé USB, qui est connectée. Il ouvre son poste de travail et la clé correspondante. Il demande confirmation qu'il s'agit de remplir l'intégralité du RIB, y compris les lettres. « *Oui* » répond la formatrice. Il fait l'opération. « *Voilà, et ensuite, vous allez dans "ajouter", et vous allez chercher dans votre dossier clé USB, le RIB* ». Le formateur passe ensuite au champ suivant : la photocopie de la carte d'identité, à transmettre. « *Faites attention, c'est bien un recto verso* ». Marc avait bien scanné les deux faces du document et le téléverse sur son espace. « *Maintenant, la notification de rejet. C'est le document Pôle emploi qui stipule que vous n'avez pas les droits ARE et que vous pouvez bénéficier de l'aide financière de la Région. Donc Marc va joindre le document Pôle emploi correspondant. C'est une attestation "avis de situation"* ». Ensuite, c'est l'avis d'imposition qui est à transmettre. « *Quand vous voyez une petite étoile rouge, cela veut dire que vous devez donner obligatoirement ce document-là* » stipule la formatrice. Son collègue précise : « *l'avis*

*d'imposition, c'est comme la carte d'identité, s'il y a 4 pages, il faut tout mettre* ». Marc ne rencontre pas de problème particulier. « *On descend un peu Marc s'il vous plaît* », et le stagiaire scroll sans difficulté. « *L'attestation sur l'honneur, c'est si vous êtes majeur, rattaché à un foyer fiscal des parents.* ». Marc n'a rien à remplir, de même que pour la copie du livret de famille. « *L'échéancier de paiements, c'est une pièce de la Région, c'est écrit, c'est elle qui fait cela* » continue la formatrice. « *Voilà. Marc peut cliquer sur "récapitulatif", là [le formateur pointe]. Voilà, on est bien au [nom du centre], le numéro d'action a été préenregistré par la Région. Le nom de la formation, cela a été renseigné aussi automatiquement. L'adresse de Marc, son nom de naissance [etc.], tout cela a été inscrit par nos services* » énumère le formateur. « *Descends Marc s'il te plaît. La distance domicile-centre de formation, c'est déjà rempli ici parce que Marc avait déjà rempli un dossier avec la Région. Mais cela se calcule avec votre adresse. La domiciliation bancaire, les pièces d'identité sont déposées, la notification de rejet on est ok... On descend : le contact : c'est le mail général, mais normalement, vous allez recevoir un mail avec l'adresse mail de celui ou celle qui gère vos dossiers. On accepte les conditions générales d'utilisation [le stagiaire clique]. On enregistre en PDF pour avoir une trace, comme ça, si jamais on a un bug informatique, on peut renvoyer cela à la Région et dire : "nous, à cet instant-là, on avait cela". Vous le mettez sur votre clé [tout cela est fait très rapidement par Marc]. On clique sur transmettre. Et voilà, c'est transmis, terminé* ».

Bref, lorsqu'il s'agit de faire défiler les informations (« *vous pouvez remonter la page* »), d'écrire dans les champs prévus à cet effet, de télécharger des pièces jointes, de valider, d'enregistrer, le stagiaire n'hésite pas. Il ne pose aucune question d'ordre technique au formateur et à la formatrice à la suite de leurs exhortations. Le processus de demande se déroule sans heurts, en 18 minutes (chronométrées), qui comprennent toutes les explications associées aux différentes étapes et les questions des autres stagiaires. Le dépôt de la demande aurait pu vraisemblablement être réalisé très rapidement par Marc, sans doute en 5 minutes, comme l'indique la documentation de l'éditeur.

Si le « couplage homme-machine » n'est jamais donné d'emblée, il peut néanmoins être installé et favorisé par l'architecture numérique. C'est ce qui se produit ici : l'expérience numérique proposée au stagiaire lui est familière, lui qui a coutume de réaliser ses démarches administratives sur des sites Internet publics utilisant de semblables outils de dématérialisation des droits sociaux (Pôle emploi etc.). La connexion au Portail ne met pas en défaut le sens pratique acquis par familiarisation diffuse, mais continue, aux outils présents sur le marché des dématérialisations des droits sociaux. Tel un consommateur

avisé des produits disponibles sur ce marché, il n'hésite d'ailleurs pas au cours de notre entretien collectif à donner son avis sur sa navigation sur le Portail : « *au niveau de l'ergonomie, ce n'est pas forcément le site le plus intuitif que j'ai vu... C'est une impression globale : dès fois ce n'est pas vraiment clair où on doit aller, c'est l'impression que j'avais. Notamment dans les premiers champs, pour continuer, ce n'est pas clair. Bon moi j'ai l'habitude, cela ne me pose pas de problème, mais j'imagine que pour des gens qui n'ont pas l'habitude, c'est difficile.* »

### ***B) Les incapacitations produites par l'outil numérique et les conditions de leur dépassement***

**Nous l'avons vu, la Collectivité dématérialisante et en son sein la Direction à la formation ne se sont pas questionnées sur les exigences numériques que l'outil de dématérialisation impose aux divers utilisateurs, ni sur le degré d'autonomie numérique de ses publics. Au regard de ce non-questionnement, il est possible de rapprocher cette dématérialisation survenue dans une Collectivité territoriale de celles ayant cours dans les administrations d'État et les organismes sociaux : les usagers mis au centre sont toujours des utilisateurs des outils connectés et jamais des usagers non utilisateurs<sup>101</sup>. Aussi le Portail fonctionne comme un dispositif qui met en incapacités certains stagiaires dans leur accès à l'aide financière. Dit autrement, l'outil et plus largement la dématérialisation de l'aide financière reproduisent les inégalités sociales numériques existantes. Ils façonnent pour ces publics un rapport de subordination à la démarche administrative, où il est question de déposer une aide *malgré tout*, sans se soucier de la compréhension globale de la démarche ou des possibilités de monter en compétences numériques, et quitte à être dépendant d'un tiers aidant pour y parvenir. Les épreuves sont franchies, mais ce ne sont pas les stagiaires qui se grandissent par eux-mêmes en accédant au statut de déposant : **ce qui sort conforté de cette confrontation au Portail, ce sont les exigences contenues dans la démarche et posées par la société éditrice et l'organisme dématérialisant.****

---

<sup>101</sup> Pierre Mazet, « Constructions de l'utilisateur par l'administration numérique », *op. cit.*

a) Personnes éloignées du numérique et démarches sur un Portail : le dépôt de la demande d'aide seulement permis par des aidants numériques

Nous avons souligné plus haut que deux situations d'éloignement vis-à-vis des équipements et usages en matière numérique figurent dans notre panel des stagiaires observés.

Cette situation concerne en premier lieu Patrick, que nous n'avons pas pu observer dans sa confrontation avec l'outil, étant occupé avec d'autres stagiaires. Lorsque nous l'interrogeons à la fin de la session collective de dépôt des demandes d'aides, il précise d'emblée qu'il n'avait jusqu'à très récemment jamais eu d'ordinateur. Il n'a pas de smartphone. « *Je suis novice dans tout ce qui est ordinateur, je le paye maintenant. Je ne me suis jamais intéressé à cela* ». Il fait remarquer qu'il vient juste d'acquérir, via un dispositif de son contrat d'insertion, un ordinateur portable avec connexion Internet, mais sans imprimante et scanner. « *Pour les démarches administratives, moi je suis à l'ancienne, je fais jusqu'à présent tout sur papier* » déclare ce titulaire d'un CAP hôtellerie-restauration qui a perdu son emploi. Aussi, à l'entrée en formation, lorsqu'il apprend que la demande d'aide financière est à effectuer sur Internet, il se dit dans un premier temps qu'il va « *faire comme [il] peut* », qu'il va chercher à se « *faire aider* ». Puis, il comprend que la demande se fait en groupe, via une session collective avec un formateur du centre et avec possibilité de fourniture d'un ordinateur portable le temps de la session. Aussi, le jour J, il choisit de ne pas emporter son ordinateur, mais de s'en faire prêter un. Il décide aussi de se mettre à côté de « *Marc* », le stagiaire dont le dossier a servi d'exemple pour le groupe, parce qu'il sait qu'il va pouvoir répondre à ses sollicitations.

### **Séquence de connexion et séquence de formalisation de la demande**

De fait, lorsque le formateur signale à l'ensemble des stagiaires que la démonstration inaugurale est terminée et que c'est à chacun de reproduire la démarche sur son ordinateur, Patrick se laisse entièrement guider par Marc : malgré la démonstration, il ne se sentait pas capable de faire face, seul, au Portail numérique : « *cela ne me semblait pas évident du tout, ce n'est pas intuitif* » décrit *a posteriori* Patrick en entretien. « *Marc, il m'a dit : fais ça, tape ça. Mais c'est moi qui ai fait hein : je ne veux pas que les gens fassent pour moi non plus. J'ai envie d'avancer là-dessus.* ». Il n'en demeure pas moins que sans le cadre collectif du dépôt de la demande, Patrick n'aurait pas pu déposer une demande. Cette dernière n'est d'ailleurs pas validée définitivement parce que, faute de pouvoir et de savoir scanner par lui-même les justificatifs administratifs prouvant sa situation, il ne les a pas déposés sur clé USB

en amont de la session. Il attend le début de la semaine suivante pour « *pouvoir faire ça ensemble avec [G., prénom du formateur]* » et ainsi valider définitivement sa demande d'aide financière auprès de la Région.

La seconde personne dans ce cas est Rokia. Elle n'a également déposé aucune demande d'aide sur le Portail à l'occasion de la matinée pourtant dégagée par le centre de formation pour effectuer cette tâche. Rokia est une ancienne coiffeuse, sans diplôme, mère de 3 enfants. Elle a 27 ans et a émigré d'un pays d'Afrique de l'Ouest récemment (francophone). Son projet professionnel est de devenir auxiliaire de vie. Elle attend un quatrième enfant au moment de notre entretien. Elle a assisté à toute la session matinale, mais n'a finalement déposé aucune demande d'aide. La raison n'est pas directement liée à ses difficultés numériques, mais à un défaut de préremplissage de son dossier par le centre de formation et par Pôle emploi, qui ne lui a pas permis de recevoir le mail du Conseil Régional invitant à la connexion sur le Portail numérique. Mais, ajoute-t-elle immédiatement en entretien, « *je vais avoir besoin de me faire aider, parce que de toute façon en informatique, je suis nul, je ne sais même pas allumer un ordinateur...* ». Elle ne dispose d'aucun équipement chez elle, hormis un téléphone sans connexion, et compte sur l'aide de son formateur pour réaliser sa demande, quand le mail de la Région lui sera adressé. En attendant, elle confie que la matinée a été longue pour elle : hormis la démonstration, elle n'a pas profité de ce temps pour se familiariser à la démarche auprès de ses camarades et est restée assise à son bureau. La matinée de tutoriel sur le Portail la renvoie à son statut d'exclue par le numérique.

### *Encadré 13. Une exclusion numérique multifactorielle et qui touche différents publics*

Les rapports et enquêtes disponibles indiquent que l'exclusion numérique ne saurait être comprise et analysée seulement au regard de quelques caractéristiques sociales simples, qui seraient en premier lieu l'âge, ou encore le lieu d'habitation, la catégorie socioprofessionnelle, le diplôme... On peut habiter en zone rurale et avoir des pratiques numériques similaires à celles rencontrées dans les zones urbaines. On peut être jeune et éprouver des difficultés d'usage des outils numériques. Une enquête de l'INSEE réalisée en 2019<sup>102</sup> renseigne en effet que 19,2% des jeunes âgés de 15-29 ans et 33,6% des personnes âgées de 30 à 44 ans connaissent au moins une incapacité numérique parmi celles identifiées par l'organisme comme telles : savoir s'informer, savoir communiquer,

---

<sup>102</sup> Stéphane Legleye, Annaïck Rolland, « Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manques de compétences numériques de base », INSEE Première, n°1780, octobre 2019.  
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397#graphique-figure3>

savoir utiliser des logiciels et enfin savoir résoudre des problèmes.

Ces nuances rendent difficile l'établissement d'un portrait type des personnes exclues par le numérique. Il n'en demeure pas moins que certaines caractéristiques accentuent la probabilité d'être dans cette situation : l'âge, le diplôme, le revenu ou la situation géographique peuvent être discriminants. « *Les personnes âgées, peu diplômées ou dont le niveau de vie est modeste, disposent moins souvent d'un accès personnel à Internet. Ainsi, 53 % des 75 ans ou plus n'ont pas accès à Internet, comme 34 % des personnes sans diplôme ou titulaires d'un certificat d'études primaires (CEP) et 16 % des plus modestes (vivant dans un ménage du 1er quintile de niveau de vie).*<sup>103</sup> »

Le fait d'être âgé augmente la probabilité de ne pas avoir été socialisé au sein de la société numérique et donc de rencontrer des difficultés à s'approprier les outils, de se sentir dépendant vis-à-vis de démarches administratives à réaliser par voie numérique. Le fait de n'avoir aucun diplôme peut indiquer en creux que la personne n'a pas bénéficié d'un temps de formation prolongée consacrée au numérique au cours de la scolarité et n'a donc pas appris les compétences de base. Le fait d'appartenir aux catégories populaires (ouvriers, employés) peut également grever la capacité budgétaire du ménage nécessaire à assurer l'achat en équipement et le coût d'un forfait Internet, excluant de fait ces populations vis-à-vis du numérique. Le fait d'habiter en zone rurale et de bénéficier ou non d'une couverture réseau suffisante, de points relais numériques peut être facilitateur ou excluant vis-à-vis de l'appropriation et des usages du numérique.

Ces vulnérabilités face au numérique sont cumulables, ce qui rend l'exclusion numérique plurifactorielle.

- b) Personnes équipées et usagères occasionnelles des outils numériques : expression d'une bonne volonté numérique avant que ne s'instaure un rapport de subordination à la démarche sur le Portail numérique.

Patrick et Rokia ne sont pas les seuls stagiaires du groupe pour qui il aurait été impossible de déposer une demande seuls, en dehors de la session collective qui ouvre la possibilité de bénéficier de l'aide d'un tiers, qu'il soit camarade de formation ou formateur. Il en va également ainsi de plusieurs autres stagiaires, pourtant équipés en informatique (à des degrés divers) et ayant des pratiques plus ou moins intenses des outils numériques et d'Internet. Ces trois éléments ne préjugent donc pas de facilités d'usages du Portail et du succès dans la réalisation de la démarche administrative. En réalité, nous allons le voir, la confrontation au Portail génère pour ces publics des questions et des difficultés telles qu'ils finissent par s'identifier complètement à la position de requérant ou requérante, et

---

<sup>103</sup> *Ibid.*

considèrent comme légitime d'en subir les épreuves associées. Le comportement et les actions de ces usagers et usagères sur l'outil s'ajustent en d'autres termes à leur expérience numérique et leur cheminement sur le Portail.

C'est le cas en particulier des usagers ayant un rapport distant aux outils numériques comme Valérie, 37 ans. Son positionnement par rapport à l'outil est caractérisé par une bonne volonté et une persévérance à toute épreuve. Plusieurs fois « *bloquée* » au cours de la matinée comme elle le formule elle-même, elle peut rester de longues minutes à faire et refaire la même opération (inscrire son mot de passe par exemple). Elle note par ailleurs sur une feuille de papier ce qu'elle réalise, les conseils qui lui sont donnés par le formateur pour s'acquitter de telle étape du processus de demande, etc.

Avant de décrire plus minutieusement de quelle façon elle est tout de même parvenue à déposer une demande sur le Portail, revenons sur son histoire et son profil. Récemment arrivée en France en provenance d'un pays d'Afrique francophone (2018), elle est esthéticienne de profession et souhaite obtenir un CAP esthétique pour pouvoir exercer sur le territoire français. Dans l'attente, elle suit une formation non qualifiante de la Région, qui lui permet de se préparer, de rédiger des CV, etc. Elle dispose d'un ordinateur à la maison avec connexion à Internet. Mais « *l'informatique pour moi, ce n'est vraiment pas le top. J'essaye de faire des petites recherches [emploi notamment] pour me familiariser, mais... Avec la formation, je pense que je vais m'améliorer parce qu'on l'utilise pratiquement tout le temps* ».

### **Séquence de connexion**

Lorsqu'il s'est agi de se connecter sur le Portail après le tutoriel assuré par Marc et le formateur, elle s'est senti « *perdue* » nous confie-t-elle spontanément alors que nous passions dans les rangs pour observer les stagiaires. 6 minutes s'étaient en effet écoulées (chronométrées) depuis que le formateur avait signifié aux stagiaires que c'était désormais à chacun, individuellement, de « *cheminer sur le Portail* ». Elle en était à l'étape 2 préalable à la connexion sur le Portail : celle où il s'agit de renseigner son identifiant et son mot de passe. Ce mot de passe était ancien : elle l'avait conçu lors d'une précédente formation financée par la Région, avec l'aide d'un tiers. Il présentait un caractère spécial (« # »), qu'elle ne savait pas générer elle-même. Elle nous sollicite donc pour faire figurer ce caractère spécial dans son mot de passe. Notre observation non participante se transforme

momentanément en un temps d'aide numérique. Nous lui proposons d'abord de montrer ce qu'elle a fait jusqu'à présent. Elle recopie son mot de passe, en tapant avec un seul doigt. Après avoir validé, nous constatons un échec de connexion. Les caractères du mot de passe étant cachés, il nous est impossible de voir si cet échec est lié à une erreur de recopiage ou non. Nous lui faisons donc recopier son mot de passe sur un document Word, que nous lui faisons ouvrir. Elle tape son mot de passe et nous lui indiquons comment le copier/coller rapidement, à l'aide de raccourcis. Elle note sur une feuille de papier le procédé, en disant qu'elle ne connaissait pas cette manipulation. Un nouvel échec de connexion se fait jour. Constatant l'existence d'un tiret dans le mot de passe inscrit sur le fichier Word, nous lui demandons quel tiret elle a inscrit, « *celui du 6, ou le tiret du 8 ?* ». « *J'ai mis celui du 6* » répond-elle. Nous essayons le second et lui demandons de valider : la connexion se réalise. Malgré la démonstration suivie en amont, elle nous demande ensuite sur quel onglet il faut cliquer lorsque la page propose « *déposer* » ou « *suivre une demande* ». Nous lui indiquons la deuxième option, conformément aux indications données par le formateur.

### **Séquence de formalisation de la demande**

La page suivante du dossier personnel s'affiche, celle où sont concentrées les informations du stagiaire à compléter et vérifier. La stagiaire s'enquiert de savoir comment faire défiler cette page sans souris. Après avoir indiqué les touches « *haut/bas* » du clavier, nous renvoyons la situation au formateur, pour tenir notre rôle initial d'observateur non participant. Elle signale l'absence de souris au formateur, qui lui en fournit une. Il reste ensuite près d'elle et l'assiste dans la vérification des informations contenues sur son dossier personnel (« *ici, il faut renseigner votre adresse* », etc.). Au moment de son départ, il reste des informations à vérifier et surtout, des pièces à téléverser. **Cela fait 17 minutes que Valérie fait face à la procédure de dépôt de la demande, présentée pour rappel dans la documentation éditeur comme étant réalisée, « pour une première demande, en seulement 5 étapes et en moins de 5 minutes. »** Six minutes plus tard, le formateur revient auprès d'elle. Il constate que le justificatif qu'elle venait de déposer (une photographie de la carte d'identité) est « *sombre* ». « *Je ne sais pas si la photo va passer auprès des services de la Région* » poursuit-il, « *vous aurez peut-être à refaire le scan* ». Valérie venait de réaliser seule cette photographie, au moyen de son téléphone portable et de la verser sur le site. Le justificatif associé à Pôle emploi est également une photographie réalisée avec son téléphone portable. « *Vous n'avez pas vos codes d'accès à Pôle emploi pour vous connecter et avoir un justificatif PDF* » demande le formateur, qui précise que les

photographies sont acceptées, mais qu'elles ne doivent souffrir d'aucun défaut. « Non », répond la stagiaire, « *je n'ai pas mes codes* ». Cette photographie est toutefois de bonne qualité : le formateur déclare donc que « *l'on peut avoir bon espoir qu'elle sera acceptée* ». Il repart pour aider une autre stagiaire. Valérie continue de travailler sur son dossier personnel : 10 minutes plus tard, le formateur est de retour : « *ça va Valérie ?* ». « Non, j'ai un message d'erreur : *il ne prend pas ma photo* » déclare-t-elle. « *Ce n'est pas grave, on va retenter le coup, à partir des fichiers que vous m'aviez envoyés sur clé USB* ». Il branche sa clé, téléverse lui-même le document, qui cette fois s'affiche comme transmis. Le processus est terminé : « *On va faire imprimer et enregistrer en PDF. Comme ça, dans le processus de traitement, s'il y a un problème, on pourra dire : "voilà nous ce que l'on avait fait"* ».

**Cette demande a été effectuée en 35 minutes. La promesse contenue dans la documentation éditeur et attendue par le CR ne se réalise pas en toute circonstance. Encore faut-il que le ou la stagiaire puisse répondre aux exigences numériques qui entourent la demande (savoir générer un mot de passe, prendre une photo numérique de bonne qualité...). Nombreux sont ceux qui, comme Valérie, s'y efforcent, tentent d'affronter par eux-mêmes ces épreuves numériques qu'implique leur position de requérant, au prix de longues minutes d'essais et de plusieurs tentatives. Puis devant des situations de « blocage », s'en remettent à un tiers aidant.**

Une situation similaire a été observée avec une stagiaire lors de la seconde demi-journée de présence au centre de formation, bien que la configuration de la session d'accompagnement soit différente, plus individualisée. En effet, trois groupes de trois personnes seulement, toutes inscrites dans une formation de la Région pour les personnes allophones, ont été rassemblés autour d'une petite table par leur formatrice. La taille restreinte des groupes s'explique par les difficultés d'expression et de compréhension en français des stagiaires. Les trois groupes se sont succédé au cours d'une après-midi et avaient environ 45 minutes pour réaliser les formalités préalables au dépôt d'une demande d'aide sur le Portail.

L'autre particularité de ces sessions, par rapport à celle collective suivie quelques jours auparavant, est qu'elles n'ont pas pour support l'ordinateur. Les 9 stagiaires remplissent effectivement les formalités sur leur téléphone portable respectif. L'information donnée en amont par leur formatrice stipulait en effet que le dépôt d'une aide pouvait se faire via ce moyen de connexion. C'est l'option choisie par l'ensemble des stagiaires observés cet après-midi-là, quand bien même certains disposaient d'un ordinateur portable, comme c'est le cas de Yéléna, 37 ans et de Sarina, 39 ans.

Cette dernière a même deux ordinateurs au domicile, parce que, dit-elle, elle a « *trois filles à la maison* ». Mais les deux femmes n'ont pas apporté leur matériel : la première déclare que le smartphone, « *c'est plus petit* » donc plus simple, et la mère de trois enfants pensent aussi que « *le téléphone portable, c'est plus facile à transporter* ». De toute façon, ajoute Yéléna, elle fait usuellement ses démarches administratives sur les deux types de supports, « *parfois le portable, parfois le téléphone* ». Sarina concède utiliser davantage l'ordinateur pour ce type de démarches, à son domicile. Elle liste les types de démarches : « *aussi bien la CAF, les impôts, toutes les déclarations, très facilement je prends l'ordinateur* ». Mais pour effectuer la demande d'aide financière, c'est bien le smartphone que Sarina souhaite utiliser. L'ordinateur de la formatrice est toutefois mobilisé au cours de la session d'accompagnement, pour remédier au problème rencontré par cette stagiaire, relatif à son mot de passe.

### **Séquence de connexion**

En effet, malgré son équipement en informatique, malgré sa pratique des sites administratifs, malgré sa consultation régulière d'Internet (« *je regarde les médias, les réseaux sociaux avec ma grande fille. Et pour trouver du travail, je regarde les sites professionnels, les métiers, les formations...* »), cette femme d'origine irakienne, arrivée en France en 2017, coiffeuse de profession, est rapidement mise en incapacité par le Portail et la démarche dématérialisée, dès la connexion sur l'outil.

La formatrice commence la session en demandant à Sarina ainsi qu'aux deux autres stagiaires du groupe « *d'aller sur l'e-mail que vous avez reçu de la Région* ». Silence. Les trois stagiaires sont sur leur téléphone portable. « *C'est bon pour vous Yéléna ?* ». « *Oui* » répond-elle. « *Ibrahima, c'est bon aussi ?* ». Une réponse positive se fait entendre, mais rien du côté de Sarina. La formatrice poursuit : « *Ici, la Région vous informe qu'elle a préenregistré une demande d'aide financière en votre nom pour la formation professionnelle [nom]. Vous devez donc en premier lieu réinitialiser le mot de passe en cliquant ici [lien "Étape 1"] : ils ont créé un compte, mais vous devez fournir votre mot de passe propre* ». Sur le téléphone de Sarina, le lien ne débouche sur aucune ouverture de fenêtre : « *vous avez bien du réseau ?* » demande la formatrice. « *Oui* » répond la stagiaire. « *Alors on va revenir en arrière* ». La formatrice a le téléphone en main : « *on va retourner sur votre message. On va réessayer : "Étape 1". D'accord : cela ne marche pas avec le téléphone, mais on va essayer avec l'ordinateur [du centre de formation].* » L'ordinateur met du temps à s'allumer : « *on réessaye une dernière fois avec votre téléphone Sarina ?* ». La formatrice

clique elle-même sur le lien : « *Ah ça y est, cela marche, on va y arriver, vous pouvez faire l'étape 1 : la création de votre mot de passe* ».

Elle redonne le téléphone à Sarina, qui s'en saisit. Elle est en retard sur ces deux camarades qui viennent de valider leur mot de passe et peuvent entamer l'étape 2 préalable à la connexion sur le Portail. La formatrice consacre quatre minutes à les accompagner dans cette étape. Lorsque la formatrice se tourne vers Sarina au terme de ces quatre minutes, elle n'a toujours pas réalisé l'étape 1. La formatrice regarde l'écran du téléphone : « *Mince, ce n'est pas de votre faute, ce n'est pas de chance : c'est marqué qu'une erreur est survenue et qu'il faut réessayer plus tard. Mais on va réessayer maintenant.* » La formatrice revient elle-même vers l'écran de connexion, puis elle consacre deux minutes à répondre aux questions des autres stagiaires. « *Vous avez vos codes pour vous connecter à votre boîte mail Gmail ?* » finit-elle par dire à Sarina. Elle informe que « *ça y est, l'ordinateur [du centre de formation] est allumé* ». La connexion va donc se réaliser via cet outil. C'est la formatrice qui est devant l'écran et la stagiaire à ses côtés. Cette dernière indique ses identifiants de connexion. La formatrice précise ses intentions : « *On va créer le dossier sur le Portail avec l'ordinateur [Étape 1 et Étape 2] et essayer de continuer sur le téléphone après.* » Après une minute, un échec de connexion consécutif à la réalisation de l'étape 1 se dessine pour Sarina : « *Vous êtes fâchés avec l'informatique Sarina, rien ne marche !* » plaisante la formatrice. Elle lui demande de reprendre ses informations de connexion provisoire, toujours sur l'ordinateur.

Trois minutes plus tard, la formatrice se tourne vers Sarina et constate : « *ça y est, c'est bon ! Vous avez mis le mot de passe, vous êtes connecté donc c'est parti : on va mettre "renouveler le mot de passe". Vous inventez un mot de passe pour le site de la Région* ». Une minute et trente secondes s'écoulent. Sarina est devant l'ordinateur, mais un message s'affiche, que la formatrice lit : « *Votre mot de passe doit contenir au moins une majuscule. Par exemple au début du mot, vous devez mettre une majuscule. Et le reste en minuscule* ». Une question d'un des trois stagiaires survient. Sarina attend patiemment que la formatrice ait fini de répondre. « *Vous pouvez y aller, vous devez écrire une deuxième fois le mot de passe* » lui signale alors la formatrice. Elle regarde : « *parfait* » dit-elle.

Puis elle se tourne à nouveau vers les deux autres stagiaires. La situation exige un point général. Sarina attend que la formatrice soit de nouveau disponible. Elle attendra désormais de la sorte systématiquement. « *Vous allez revenir sur l'e-mail de la Région* » lui indique-t-elle. Sarina ne sait pas comment faire. « *Il faut revenir sur la fenêtre de votre boîte mail.* » dit

la formatrice. Elle s'exécute, ouvre l'e-mail de la Région et attend les indications de sa formatrice. « *Il faut cliquer ici [sur le lien de l'étape 2]. Vous allez pouvoir indiquer votre identifiant et votre mot de passe.* » La formatrice s'absente une nouvelle fois pour aider les deux autres stagiaires. Au sortir des indications, Sarina est dépitée : elle fait encore face à un échec de connexion. « *Oui, mais regardez ce que vous avez écrit : vous n'avez pas écrit "gmail" mais "gmial" !* » Elle réessaye, écrit cette fois-ci la bonne adresse. Mais elle inscrit le mot de passe de sa boîte mail et non celui de la Région. « *Vous devez mettre le mot de passe que l'on a créé, de la Région.* ».

26 minutes après le début de la séance, Sarina se connecte enfin sur le Portail : « *ça y est, on est parti* ».

### **Séquence de formalisation de la demande**

**La directivité installée à mesure des échecs de connexion sur le Portail se reporte maintenant sur la phase de dépôt de la demande proprement dite** : si la formatrice ne prend pas physiquement en main l'ordinateur, elle se charge toutefois de dicter la démarche à suivre. Sarina a pris trop de retard par rapport à ses camarades et se met dans une position d'exécutante. « *Vous êtes bien une personne, pas un robot [il faut cocher une case], donc on continue. Et là, on va vérifier les informations déjà inscrites [par la secrétaire du centre de formation] : c'est bien votre adresse mail ? Votre date de naissance ? Le Portable, c'est bon aussi ?* ». « *Oui* », répond la stagiaire. Toutes ces opérations ont été réalisées par les deux autres stagiaires, parfois après quelques demandes de précisions. « *Maintenant, la date de la fin de votre titre de séjour ?* ». Sarina l'inscrit, elle n'y figurait pas. « *Vous êtes inscrite à Pôle emploi* » poursuit la formatrice qui lit les informations préinscrites, « *vous n'avez pas de garantie jeune* ». Il s'agit désormais de calculer « *la distance entre votre domicile et le centre* ». La formatrice le fait elle-même (comme elle l'a fait pour les autres stagiaires), en reprenant l'adresse de la stagiaire. Cette dernière inscrit tout de même la distance dans le champ prévu. Il s'agit ensuite de renseigner les informations fiscales. La formatrice se saisit de la feuille d'impôts et indique le revenu fiscal de référence à reporter. Elle avait fait de même pour les deux autres stagiaires : « *savoir que le revenu fiscal de référence c'est à trouver sur le papier des impôts, et savoir où cela se situe sur la feuille, c'est compliqué pour ces stagiaires ne maîtrisant pas le français* » nous signifie-t-elle en aparté.

Une question d'un des deux autres stagiaires souhaitant transmettre sa demande de manière définitive interrompt la procédure de Sarina pendant 6 minutes. Sarina renseigne le revenu fiscal et attend ensuite la formatrice pour faire la prochaine étape. Elle craint de faire une erreur, nous confie-t-elle. Au retour de la formatrice, la stagiaire est invitée à renseigner le nom du titulaire du compte et les numéros associés : « *pour aller plus vite, je vais vous les dicter* ». La stagiaire reporte les chiffres dans le champ approprié. « *Maintenant, on va faire la photo du RIB pour la joindre sur le site* » annonce la formatrice. Cette dernière clique sur l'onglet « ajouter », ce qui ouvre une boîte de dialogue demandant de faire une photo ou une vidéo. « *Il faut vous mettre bien en haut, pour que, sur la photo, l'on voie tout. Vous pouvez mettre dans ce sens-là* » précise-t-elle à la stagiaire, qui a son téléphone portable en main. La stagiaire réalise la photo. Pour la transmission sur le site, c'est la formatrice qui guide : elle incite à cliquer sur l'onglet « *utiliser [la photo prise]. Très bien* », puis « *suivant* ». « *Maintenant, on joint tout le reste : "pièces d'identité, des deux côtés"* ». La stagiaire se positionne sur le champ correspondant à la pièce d'identité sur le site, clique sur l'onglet « ajouter », puis « *prendre une photo* ». « *Voilà, faites "utiliser" et on va faire l'autre côté* » dit la formatrice. Mais la stagiaire ne positionne pas bien le téléphone et la photo est amputée. La formatrice prend donc en main l'appareil et réalise la photo ainsi que les suivantes : celle du justificatif de Pôle emploi et du relevé fiscal. C'est la formatrice également qui les téléverse sur le site. « *Il prend de bonnes photos votre téléphone* » souligne-t-elle. En quatre minutes, le téléversement des pièces est achevé.

Cette étape terminée, la formatrice annonce à la stagiaire : « *Donc là je fais "suivant", j'accepte les conditions [en cochant], je clique sur "transmettre". Et "terminé".* » Les deux autres stagiaires ont réalisé ces étapes un peu auparavant. Elle fait cette annonce au groupe : « *on a fini, félicitations !* »

**La formulation d'une demande d'aide financière par voie dématérialisée ne saurait être extraite du rapport qu'entretiennent les usagers à la démarche proposée ainsi que des outils de dématérialisation qui leur servent de supports : en se confrontant au Portail, Valérie et Sarina constatent qu'il leur est très difficile de s'y exprimer. Les quelques familiarités avec les sites Internet des institutions publiques et de leurs droits dématérialisés ne leur sont pas profitables pour progresser dans le dépôt de la demande. Non pas parce que le Portail exigerait des savoirs et des savoir-faire radicalement différents d'autres démarches et outils de dématérialisation. Mais plutôt parce que ce qui est exigé ne tient pas suffisamment compte des différents profils d'usagers amenés à se connecter. Tous ne disposent pas à la fois de compétences générales en informatique et**

sur Internet (traitement de texte, création de mots de passe, ouvrir des onglets, valider, etc.), de compétences numériques spécialisées (scans, photo), de compétences administratives et des compétences linguistiques adéquates. **Dans les situations observées, ce décalage entre les exigences contenues dans l'outil et dans la démarche d'un côté et les compétences des usagers de l'autre, conduit les stagiaires Valérie et Sarina à considérer la situation comme défavorable pour elles. Elles endossent alors une attitude attentiste, à l'opposé de leur bonne volonté initiale.** La progression dans la demande dématérialisée et sa validation définitive finissent par dépendre, là encore, de l'aide d'un tiers (en l'espèce ici, un formateur ou un observateur). **Cela signifie qu'il existe aussi un usage stratégique du Portail et de la démarche dématérialisée, adapté aux actions entreprises sur l'outil et aux problèmes rencontrés, et qui repose sur le recours à d'autres acteurs que les postulants à l'aide financière.**

c) Personnes ne maîtrisant pas la langue française et en incapacité à répondre aux demandes administratives

Le fait d'avoir réalisé des observations avec trois petits groupes de stagiaires en formation de perfectionnement en langue française incite à un éclairage des situations où ce ne sont pas les compétences numériques en propres exigées par la démarche d'accès à l'aide qui font échouées les stagiaires dans leurs épreuves passées sur le Portail, mais plutôt les exigences linguistiques et celles administratives.

Dans le groupe de 3 personnes dans lequel évolue Sarina, c'est Ibrahima, 29 ans, arrivé en France en 2019 sans diplôme qui, en comparaison de ses deux collègues, a été arrêté le plus souvent dans son cheminement sur le Portail par des incompréhensions en lien avec des formulations administratives. Les renseignements administratifs demandés ne sont, soit pas compris, soit apparaissent comme inédits ou obscurs. Ibrahima souhaite devenir agent de tri. Il s'exprime difficilement en français et sa compréhension orale de la langue n'est pas parfaite. Le déchiffrement de l'écrit est difficile, bien qu'il déclare « *se débrouiller* ».

### **Séquence de connexion et séquence de formalisation de la demande**

L'épreuve de connexion a été source de quelques questionnements de sa part (par exemple, « *c'est le mot de passe ou bien l'e-mail qu'il faut mettre ?* »), mais rien en comparaison de ses interrogations portant sur le domaine administratif.

Elles commencent dès lors que les champs ne sont plus préremplis (nom, prénom...) et qu'il s'agit de renseigner lui-même des informations d'identifications administratives. Il en va ainsi du calcul de la distance domicile/centre de formation nécessaire à l'examen de la part d'indemnité transport dans l'aide financière. Cette obligation laisse Ibrahima démuni. Il ne sait tout simplement pas comment procéder. « *Je vais vous la calculer* » annonce la formatrice, devant la perplexité d'Ibrahima. Il s'enquiert ensuite de ce qu'il faut inscrire pour le champ qui concerne le « *RIB* ». Bien qu'ayant fourni un exemplaire papier de ses références bancaires à sa formatrice en amont, il ne sait pas utiliser les informations qui y figurent. La formatrice est contrainte de détailler : « *On vous demande le titulaire du compte bancaire. Finalement, c'est ce qui est marqué ici [sur la feuille fournie], vous devez le recopier. Et après c'est l'IBAN. Il est ici [sur la feuille], tous les chiffres jusqu'au bout.* ». Un problème similaire de report d'information se pose pour le passeport : il ne sait pas à quoi correspond et où se trouve le numéro du document qui lui est demandé. Toutes les précisions lui seront fournies par sa formatrice.

Dans un autre groupe observé durant cette même demi-journée, ce sont les trois stagiaires présents qui ont été mis en difficulté par les formulations administratives et leur contenu. L'étape durant laquelle il s'agit de renseigner la distance domicile-centre de formation n'est par exemple pas comprise par Nurah, érythréenne de 30 ans (estimation de la tranche d'âge). Elle n'avait auparavant pas eu de mal à se connecter sur le Portail avec son téléphone portable : elle s'est dispensée de l'étape de la réinitialisation du mot de passe, l'ayant réalisé en amont de la session avec un des stagiaires présents, Addisalem, lui aussi érythréen de 30 ans (estimation par tranche d'âge), présent en France depuis quelques mois.

Les problèmes commencent pour Nurah dès lors qu'il s'agit de renseigner les informations kilométriques nécessaires au calcul de l'aide financière. « *Je vais vous calculer la distance domicile/centre de formation* » propose la formatrice. La stagiaire donne son adresse : « *cela vous fait 6 kilomètres* ». Elle reporte l'information sur l'interface.

Son camarade Addisalem est rendu à la même étape, ayant lui aussi établi très vite la connexion au Portail pour cause de mot de passe déjà réinitialisé le jour même avec Nurah. Lui aussi attend les instructions de sa formatrice avant tout report d'information dans le champ de la distance kilométrique. Sur invitation de cette dernière, il renseigne son adresse, mais ses difficultés d'expressions rendent difficile la compréhension immédiate. Elle lui fait

répéter plusieurs fois l'adresse avant de pouvoir l'inscrire sur son ordinateur et d'annoncer à Addisalem la distance exacte à renseigner.

Seul Assen, Bulgare de 32 ans arrivé en France il y a 8 mois, détenteur d'un diplôme d'ingénieur en informatique suite à des études effectuées dans son pays, n'a pas pu accéder tout de suite à l'étape de renseignement des champs administratifs : non seulement il rencontrait des problèmes pour réinitialiser son mot de passe (problème de report des majuscules), mais en outre, il n'avait pas compris qu'il fallait absolument passer par le mail reçu de la Région pour rejoindre le Portail. Malgré l'avertissement initial de la formatrice, il s'était rendu sur l'interface Web du Portail de lui-même (des trois stagiaires présents, c'est celui qui rencontre le plus de difficultés dans la compréhension orale). Il a donc tout de suite cumulé un retard de connexion par rapport aux deux autres stagiaires. Par conséquent, la progression des deux autres stagiaires est stoppée pendant 8 minutes au cours desquelles la formatrice, sous leur regard et parfois avec leurs contributions orales, aide Assen à se connecter sur le Portail par le biais de son smartphone.

La connexion établie, la formatrice s'enquiert de la progression de Nurah : « *à nous, alors, on en est où ?* ». Nurah n'avait pas réussi à remplir d'elle-même le revenu fiscal de référence et n'avait en outre pas renseigné le nombre de parts fiscales correspondantes. La formatrice indique où trouver ces renseignements sur les papiers fournis par la stagiaire. « *Maintenant, on vous demande le titulaire du compte, on passe sur le RIB* ». « *Ça ?* » demande Nurah en pointant un champ sur son écran. « *Le titulaire du compte oui, il faut mettre votre nom ici, comme c'est marqué là [sur le RIB fourni].* » Elle s'exécute à voix haute. Deux minutes s'écoulent. « *Maintenant, vous allez faire ajouter et mettre la photo de votre RIB* » annonce ensuite la formatrice. « *Vous pouvez mettre votre téléphone sur le côté, pour prendre tout* » : Nurah s'apprêtait à prendre une photo avec des informations manquantes : il s'agit autant d'une difficulté à saisir l'importance de la présence d'informations administratives complètes dans un dossier de demande d'aide que d'une difficulté à utiliser correctement une des fonctionnalités de son smartphone. La photo qu'elle finit par prendre est sombre : elle ne sait pas comment en prendre une plus claire et fait appel à la formatrice, qui aidait tour à tour Addisalem et Assen dans le remplissage des champs administratifs manquants.

S'agissant de ces derniers, les mêmes difficultés de remplissage des champs que Nurah peuvent être relevées : la distance domicile/travail, le RIB (etc.) ne sont renseignés ou fournis par les deux stagiaires qu'avec les explications ou l'aide de la formatrice. Nurah a même interverti des pièces jointes, en mettant le justificatif des impôts dans la pièce jointe

destinée au livret de famille : c'est la formatrice qui s'en est aperçue, à la transmission définitive de la demande.

Dans un retour réflexif sur cette session au cours d'un entretien réalisé ensemble, la formatrice souligne que *« ce qui est difficile, je ne m'en suis pas rendu compte, mais en prenant du recul, là, on s'en rend compte : les documents demandés, ils ne sont pas expliqués. Par exemple, le "rejet" : ils appellent ça comme ça, mais sur le papier de Pôle emploi, c'est écrit "avis de situation", pas "rejet". Donc on fait la traduction nous. Et puis on passe d'un document à l'autre et on revient ensuite mettre les pièces jointes, ce n'est pas évident à comprendre cette logique »*. Elle conclut en disant que *« laisser faire les stagiaires seuls, c'est impossible, on n'a pas le temps. Et puis il aurait fallu gérer mon stress : "ah, vous avez mis tel justificatif dans le livret de famille" ou des erreurs comme ça »*, qui impactent en dernier ressort l'examen de la demande, occasionnent des retards de traitements voire des invalidations de dossiers.

## IV. Conclusion

Notre rapport permet d'insister sur plusieurs points inhérents aux dématérialisations des démarches administratives, jusqu'à présent peu mis en évidence dans les travaux de sciences sociales.

Premier point, sur lequel nous avons insisté dans notre introduction : la dématérialisation est un registre de discours traversé de valeurs ayant trait à la modernisation de l'action publique et de normes ou objectifs nationaux et transnationaux. Il doit être à ce titre déconstruit pour faire apparaître ce à quoi il fait écran, à savoir l'existence d'une pluralité de politiques de dématérialisations dans les institutions publiques, des façons de le fabriquer et de les gouverner. Il s'agit en d'autres termes de relocaliser l'analyse des dématérialisations dans les institutions qui dématérialisent.

Deuxième point sur lequel nous voudrions insister : si cette relocalisation de l'analyse invite à s'intéresser aux logiques organisationnelles, aux perceptions et activités des acteurs et Directions impliqués dans une transformation numérique de leurs prestations ou services aux usagers, elle accorde aussi une importance aux logiques d'importations des normes de bonne gestion, ou de managérialisation de l'action publique<sup>104</sup>. Ou encore au phénomène d'externalisation de cette action publique, caractéristique des modes de fonctionnement contemporains de l'État et des Collectivités locales. Les dématérialisations s'inscrivent en effet dans une tendance devenue massive ces dernières années, de recours à des cabinets d'expertise ou à l'assistance d'entreprises privées pour soutenir les politiques publiques<sup>105</sup>. Sur notre objet d'étude, les porosités entre la sphère publique et le monde privé s'expriment d'abord au moment du choix de l'outil-support des dématérialisations, qui conduit des Collectivités à contractualiser avec des éditeurs de logiciels pour industrialiser la transformation numérique de leur administration. Ces porosités se poursuivent lors de la fabrique organisationnelle des dématérialisations, au moment où il s'agit de répertorier les

---

<sup>104</sup> Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », dans Borraz O. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254.

<sup>105</sup> S'agissant en particulier de l'action territoriale, voir Nicolas Bataille, *Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2020. Pour un bon aperçu des enjeux de la sociologie de l'expertise, voir Yann Berard, et Renaud Crespin, *Aux frontières de l'expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

aides ou services à dématérialiser, les conséquences sur la chaîne comptable et même les « points irritants » sur la relation aux usagers (selon le langage indigène). Des cabinets d'audit, des entreprises de téléphonie ou de l'économie numérique interviennent pour assister les DSI des Collectivités dans le recensement et le calibrage de ces aides, dans la mise en place de plateforme téléphonique, etc.

Troisième point, qui découle du précédent : l'étude des dématérialisations des démarches administratives est l'occasion de mettre en avant un véritable éthos des organismes dématérialisant. Les politiques de dématérialisation ne reposent pas sur un questionnement des exigences numériques implicites adressées aux utilisateurs de la solution informatique (savoir créer une adresse mail, etc.). Élément clé de la critique des dématérialisations conduites dans les organismes de sécurité sociale et au sein des administrations d'État<sup>106</sup>, ce point aveugle concerne également la Collectivité locale investiguée. Ceci n'est possible que parce que les institutions publiques sont prises dans un cadre de perception que les méthodes d'innovation par le recueil de l'expérience des usagers confortent et contribuent à diffuser : celui d'un usager-utilisateur équipé et connecté, qui serait en outre, de manière exclusive, le destinataire-bénéficiaire du service dématérialisé, jamais l'agent-gestionnaire en charge du traitement de la demande d'aide.

Enfin, quatrième point de vigilance contenu dans ce rapport de recherche : peu présent dans le discours des acteurs de terrains en général, l'objectif de réduction des coûts de l'action publique n'en demeure pas moins intrinsèque aux transformations numériques des administrations<sup>107</sup>. L'obligation de connexion des usagers transformés en utilisateurs des outils numériques pour obtenir une information, rentrer en contact avec l'administration, solliciter une prestation dématérialisée permet de réduire les points de contacts physiques et le nombre de personnels au guichet. Il en découle un transfert d'une partie du travail administratif aux utilisateurs-bénéficiaires, dans un mouvement qui n'est pas sans rappeler celui observé dans d'autres secteurs d'activités, privés, et bien étudié par les travaux

---

<sup>106</sup> Pierre Mazet, « Vers l'État Plateforme... » *op cit.*

<sup>107</sup> « La révolution numérique représente une opportunité d'apporter un service public plus efficace, de réduire, de manière structurelle, les coûts, à travers une automatisation systématique des tâches répétitives et une suppression des procédures administratives devenues inutiles ou redondantes et de recentrer les agents publics sur les tâches à forte valeur ajoutée pour les usagers. » Voir Cour des Comptes, *Amplifier la modernisation numérique de l'État*, Rapport, 2018.

disponibles sur la coproduction des services<sup>108</sup>. Notre recherche souligne toutefois l'importance d'inclure dans cette évaluation des coûts, d'une part les effets induits des dématérialisations sur les collectifs de travail, notamment ceux des agents publics affectés au traitement administratif. Les dématérialisations s'accompagnent en effet souvent d'objectifs de changements RH (ressources humaines) et de créations de fonctions associées dans les institutions dématérialisantes. Elles sont aussi porteuses de réaménagement du travail des agents gestionnaires des aides dématérialisées, qui doivent assurer une activité de médiation numérique auprès des utilisateurs bénéficiaires mis en difficulté par l'outil informatique. D'autre part, il s'agit de considérer dans cette évaluation des coûts les nécessités d'intégration (au sens d'interfaçage) des divers SI impliqués dans les dématérialisations des démarches administratives : par exemple l'interfaçage du SI de la Collectivité dématérialisante avec les SI des administrations (Pôle emploi, etc.) ou des organismes partenaires (centres de formation). Le moindre défaut d'intégration SI se traduit par une externalisation supplémentaire du travail sur l'aide dématérialisée, confiée à certains utilisateurs, en particulier à ceux des institutions partenaires de la Collectivité (en l'espèce ici, les personnels du champ de la formation professionnelle : les secrétaires en particulier et, dans une moindre mesure, les formateurs, contraints de s'investir aux côtés de leurs stagiaires dans le dépôt de la demande d'aide). Ce travail représente un coût pour les OF, à charge des dématérialisations : coût en temps et en ressources humaines. Sur notre terrain de recherche, ce coût n'est pas compensé par l'organisme dématérialisant. Il n'y a aucun financement, transfert budgétaire, de celui-ci vers l'OF pour la réalisation de ce travail administratif et d'accompagnement.

---

<sup>108</sup> Marie-Anne Dujarier, *Le travail du consommateur. De Mac Do à eBay : comment nous coproduisons ce que nous achetons*, Paris, La Découverte, 2014.

## V. Bibliographie

### Articles, ouvrages, thèses

Alauzen Marie, « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers. Le processus de conception de FranceConnect », *Réseaux*, n° 213, 2019 (a), p. 211-239.

Alauzen Marie, *Plis et replis de l'État plateforme. Enquête sur la modernisation des services publics en France*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en sociologie, École nationale supérieure des Mines, CSI, 2019 (b).

Alauzen Marie, « Splendeurs et misères d'une start-up d'État. Dispute dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux en France (2013-2020) », *Réseaux*, n° 1, 2021, p. 121-150.

Angeli-Aguiton Sara, Cabane Lydie, Cornilleau Lise, « Politiques de la "mise en crise" », *Critique internationale*, n°4, 2019, p. 9-21.

Arsène Séverine, Mabi Clément, « L'action publique au prisme de la gouvernementalité numérique », *Réseaux*, n° 1, 2021, p. 9-22.

Bataille Nicolas, *Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2020.

Bégon-Tavera Hélène, *La transformation numérique des administrations*, Paris, La Documentation française, 2021.

Benedetto-Meyer Marie, Boboc Anca, *Sociologie du numérique au travail*, Paris, Armand Colin, 2021.

Berard Yann, Crespin Renaud, *Aux frontières de l'expertise : dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

Bergeron Henri, Borraz Olivier, Castel Patrick, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020.

Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », dans Borraz O. (dir.), **Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne**, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254.

Boltanski Luc, Thévenot Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Boullier Dominique, « Quelle 5G ? Pluralisme des stratégies de réseaux », AOC, 2020, <https://aoc.media/analyse/2020/10/01/quelle-5g-pluralisme-des-strategies-de-reseaux/> (consulté en novembre 2021).

Boullier Dominique, *Sociologie du numérique. 2ème édition*, Paris, Armand Colin.

Compiègne Isabelle, *La société numérique en question(s)*, Auxerre, Éditions Sciences humaines, 2010.

Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit [Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 86-96.

Cardon Dominique, *À quoi rêvent les algorithmes. Nos vies à l'heure des big data*, Paris, La République des idées, 2015.

Bourdieu Pierre, *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980.

Casilli Antonio A., *En attendant les robots. Enquête sur le travail du clic*, Paris, Seuil, 2019.

Dagiral Éric, *La construction sociotechnique de l'administration électronique. Les usagers et les usages de l'administration fiscale, thèse pour l'obtention du grade de docteur en sociologie*, École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2007.

Denouël Julie, Granjon Fabien (dir.), *Communiquer à l'ère numérique. Regards croisés sur la sociologie des usages*, Presses des Mines-ParisTech, 2011.

Dujarier Marie-Anne, *Le travail du consommateur. De Mac Do à eBay : comment nous coproduisons ce que nous achetons*, Paris, La Découverte, 2014.

Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de sciences po, 2009 [1987].

Glasse Olivier, « Les registres publics à l'ère du numérique », *Télescope*, Volume 18, n°1-2, été 2012.

Goffman Erving, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991 [1974].

Granjon Fabien, *Classes populaires et usages de l'informatique connectée. Des inégalités sociales-numériques*, Paris, Presses des Mines, 2022.

Greene Daniel, *The Promise of Access. Technology, Inequality, and the Political Economy of Hope*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2021.

Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

Jeannot Gilles, Cottin-Marx Simon, *La privatisation du numérique. Déstabilisation et réinvention du service public*, Paris, Raisons d'agir, 2022.

Jeannot Gilles, « Vie et mort de l'État plateforme », *Revue française d'administration publique*, n°1, 2020, p. 165-179.

Jeannot Gilles, « le Fil Rouge : ouverture sur la problématique », *Informations sociales*, n°79 Les institutions face au débordement du social, 1999.

Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'État en action, politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

Lafarge François, Neframi Eleftheria, Mangenot Michel, « Chronique de l'administration européenne\* », *Revue française d'administration publique*, n°159, 2016, p. 931-970.

Legleye Stéphane, Rolland Annaïck, « Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base », *INSEE Première*, n°1780, octobre 2019

Mathieu Lilian, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Éditions Textuel, 2004.

Mazaud Caroline, « Le numérique, quels usages pour les agriculteurs ? », dans Daniel K. (dir.), *Les agriculteurs dans le mouvement de numérisation du monde. Enjeux économiques et sociologiques*, Éducagri éditions, Dijon, 2019, p. 17-33.

Mazet Pierre, « Vers l'État plateforme. La dématérialisation de la relation administrative », *laviedesidees.fr*, <https://laviedesidees.fr/Vers-l-Etat-plateforme.html> (consulté le 15 octobre 2020).

Mazet Pierre, Mazet P, « Constructions de l'usager par l'administration numérique » dans *L'usager acteur du service public ? Nouveaux enjeux, nouvelles pratiques*, sous la direction de Bachelard O., Espagno D., Gillet A., Presses universitaires Blaise Pascal (PUBP), Clermont-Ferrand, septembre 2022.

Nonjon Magali, Marrel Guillaume, « Le progiciel socialisé. Usages des architectures informatiques dans l'aide et l'action sociales départementales », *Gouvernement et action publique*, n°2, 2015, p. 129-156.

Perreti-Wattel Patrick, *Sociologie du risque. Nouvelle présentation*, Paris, Armand Colin, 2003.

Rosa Hartmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2013.

Snow David A., Rocheford E. Burke, Worden Steven K., Benford Robert D., « Frame Alignment Processes. Micromobilization and Movement Participation », *American Sociological Review*, n°51, 1986, p.464-481.

Thonnet Michèle, « L'e-santé, une mise en œuvre prometteuse et délicate », *Les Tribunes de la santé*, n°9, 2005, p. 61-73.

Vial Benjamin, « Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles », *Agora débats/jeunesses*, n° 74, 2016, p. 77-88.

## Rapports

Cour des Comptes, *Amplifier la modernisation numérique de l'État*, Rapport, 2018.

LabAcces, *Lieux et acteurs de la médiation numérique. Quels impacts des demandes d'aide e-administrative sur l'offre et les pratiques de médiation ?*, Rapport de recherche, 2021.

Marsouin, *Évaluation du projet régional « cybercommunes », Phase 1 : état des lieux. Rapport final*, janvier 2003.

*Rapport et recommandations. Stratégie nationale pour un numérique inclusif mai 2018, Synthèse de la phase de concertation et de recommandation*, novembre 2017-mai 2018, [https://rapport-inclusion.societenumerique.gouv.fr/rapport\\_numerique\\_inclusif.pdf](https://rapport-inclusion.societenumerique.gouv.fr/rapport_numerique_inclusif.pdf)

CREDOC, *Baromètre du numérique, édition 2021*, <https://www.credoc.fr/publications/barometre-du-numerique-edition-2021>

Défenseur des Droits, *Rapport Dématérialisation et inégalités d'accès au service public.*, 2019, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/dematérialisation-et-inegalites-daccés-aux-services-publics>

Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, volume 2, relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours*, 2017, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-thematiques/enquete-sur-%27accés-aux-droits-volume-2-relations-des>

## Interviews, post de blogs

Casilli Antonio A., « De quoi une plateforme (numérique) est-elle le nom ? », Blog, 2017, <http://www.casilli.fr/2017/10/01/de-quoi-une-plateforme-est-elle-le-nom/> (consulté le 14 septembre 2021).

Gillespie Tarleton, « The Platform Metaphor, Revisited », Blog, 2017, <https://www.hiig.de/en/the-platform-metaphor-revisited/> (consulté le 14 septembre 2021)

Rolle Pierre-Louis, « Interview. Mettre fin au désencastrement entre numérique et politique publique », autrementautrement, 2021, <https://autrementautrement.com/2021/04/16/mettre-fin-au-desencastrement-entre-numerique-et-politique-publique/>

