



Synthèse du rapport de recherche DEMAT

« Étude comprehensive d'une dématérialisation. L'exemple d'une aide financière à la formation professionnelle accessible par un portail numérique »

17 octobre 2022

Ce document est une synthèse du rapport de la recherche DEMAT. La synthèse se divise en deux parties : la première partie est un résumé du projet initial de la recherche et de son évolution. La seconde partie dévoile le contenu du rapport de recherche en détaillant la méthodologie de recherche et en énumérant ses principaux apports et résultats.

Résumé du projet de recherche

La recherche DEMAT « étude comprehensive d'une dématérialisation » est initiée en 2020 par des chercheurs d'Askoria pour le compte du LabAccès, programme de recherche-action sur l'accès aux droits dans un contexte de dématérialisation, porté par le laboratoire d'innovation publique Ti Lab.

Cette recherche est le fruit de la collaboration entre le Ti Lab et plusieurs Directions du Conseil Régional (CR) de Bretagne : la Délégation aux stratégies numériques, la Direction de l'emploi et de la formation tout au long de la vie (DEFTLV) notamment. Un intérêt commun a émergé autour de l'analyse de la dématérialisation des dispositifs d'aides de la Région Bretagne par le biais de la mise en fonctionnement d'un outil numérique intégré au Système d'Information de la Collectivité à partir de 2017-2018 : le Portail des Aides (PDA), développé par la société éditrice de logiciel MGDIS. Les investigations se sont en particulier concentrées sur la dématérialisation de l'aide financière à la formation professionnelle conduite par la DEFTLV à la fin de l'année 2018 et au début de l'année 2019, en ce qu'elle avait soulevé un certain nombre de difficultés de mise en œuvre pour les agents (encadrements et gestionnaires au sein de la DEFTLV et de son service, le SACOP) ainsi que des difficultés d'appropriations pour les usagers-bénéficiaires (les stagiaires de la formation professionnelle).

Loin d'être un diagnostic des problèmes rencontrés ou un audit qui se surajouterait à ceux déjà menés en interne, la démarche proposée est une analyse multi-niveau et comprehensive des actions engagées pour concevoir et déployer cette dématérialisation, tant au niveau de la Collectivité que de la Direction à la formation ciblée pour l'étude. La recherche vise aussi à évaluer les conséquences de l'adoption du Portail numérique sur le travail des agents de cette Direction ainsi que sur l'accessibilité auprès des bénéficiaires d'une aide à la formation professionnelle ainsi dématérialisée. Les deux premières intentions (ressorts de la décision de dématérialisation et effets sur le travail

administratif) constituent le volet A de la recherche. La troisième intention du projet (effets sur l'accès au droit et travail des bénéficiaires sur le portail numérique), en constitue son volet B.

Cette recherche scientifique menée par entretiens, observations et analyse documentaire est construite de sorte à nourrir et renouveler les savoirs sur les usages des outils numériques dans les administrations publiques (travail des innovateurs, des agents et des usagers bénéficiaires face à de tels outils), ainsi que les connaissances relatives au mouvement de plateformes de l'action publique. Mais elle se veut aussi être un point de repère pour permettre à la Collectivité investiguée, si elle le souhaite, de faire retour sur son action à partir d'un point de vue extérieur, tant la dématérialisation des aides via le Portail reflète la vision contemporaine portée par la collectivité régionale sur ses propres services numériques et un certain état des connaissances en matière de transformation de l'action publique. La recherche peut s'envisager aussi comme un socle de travail préalable à une démarche future d'innovation menée conjointement par le Conseil Régional et le Ti Lab, et qui mettrait au cœur de sa méthodologie la participation et l'expérience des usagers (agents et bénéficiaires) dans de telles démarches de dématérialisations ou d'adoption d'outils numériques.

Contenu du rapport

1. Une approche (re)localisée des processus de dématérialisation

Le rapport de recherche comporte une introduction inscrivant la dématérialisation de l'aide régionale à la formation du Conseil Régional dans un ensemble plus large de politiques de dématérialisations conduites dans les administrations d'État, les services publiques et dans les Collectivités territoriales, sous la forme de nombreux Programmes ou Plan de transformation numérique depuis la fin des années 1990.

Plutôt que de *la* dématérialisation au singulier, il s'agit donc d'évoquer *les* dématérialisations des démarches administratives. Envisagées dans la littérature et dans le discours des acteurs de terrain sous l'angle de la modernisation des services rendus au public, il est important néanmoins de souligner que ces dématérialisations ressortent de recommandations nationales et européennes en matière de mise en œuvre d'administrations publiques numériques. Elles s'implantent par ailleurs dans des institutions et organisations intéressées par les économies budgétaires qu'elles promettent, tant elles peuvent être couplées - et ont effectivement vite correspondu - à la fermeture des guichets et des accueils physiques. Enfin, si, au fur et à mesure des années, les dématérialisations des démarches administratives suivent une méthodologie construite pas à pas, nourrie progressivement des apports de l'innovation centrée usagers et reproductible d'organisme en organisme, elles continuent tout de même à être dépendantes des savoir-faire, des normes de travail, des formats de la relation aux usagers de chacune des organisations publiques, ainsi que des contraintes de temporalité auxquelles les administrations font face, souvent dominés par l'urgence. Elles se déroulent de fait en silo, administration par administration, collectivité par collectivité, avec des perspectives de mutualisation ou de capitalisation réduites.

Aussi l'étude des dématérialisations gagne à être relocalisée. Il s'agit de délaisser la reconstitution du récit de la modernisation de l'État très souvent contenue dans les travaux de sciences sociales sur le sujet (le recueil des objectifs gouvernementaux ou transnationaux en la matière), et d'abandonner également - momentanément - la mise en évidence des conséquences des dématérialisations sur les usagers et sur l'accès à leurs droits. Ceci afin de **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 de cette manière dans les études disponibles et la recherche menée donne l'occasion d'en voir l'étendue.

Plus précisément, 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 :

- La première direction renvoie à la mise au jour 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 est l'importance accordée, dans cette fabrique des dématérialisations administratives, 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' « inclusion numérique » 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 au recueil et à l'analyse des actions engagées dans les institutions publiques pour intervenir sur leur déroulement, une fois celles-ci amorcées. Les outils numériques supports des dématérialisations 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.

2. Cadre théorique et méthodologie de la recherche

Le déroulement de la recherche :

- La recherche a d'abord retracé **la genèse du Portail numérique** support de la dématérialisation de l'aide financière étudiée et proposée par le Conseil Régional.
- 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 et analysés. Ils sont composés de rapports et de documents de la Collectivité portant sur la relation usager, sur l'aide financière.

Notre propos s'inscrit dans la **littérature sur la plateformes** en mettant au jour les intentions et les traductions de ce slogan d'action publique sur le travail des agents et sur les démarches effectuées par les usagers pour accéder à leurs droits (co-production du service). Elle mobilise aussi **la sociologie du numérique au travail** en ce qu'elle s'efforce d'étudier les pratiques professionnelles qui s'organisent autour d'un tel outil. Enfin, notre approche des dématérialisations par les façons dont elles sont fabriquées et gouvernées s'inspire de **la sociologie des décisions publiques**. Cette sociologie montre en effet l'importance de ne pas réduire ces décisions 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 délibération que les idées, les volontés, les calculs des acteurs.

3. Les enseignements de la recherche sur une dématérialisation de l'aide à la formation professionnelle au sein du Conseil Régional

Contenu : rôle du Plan de transformation numérique dans l'adoption d'un outil de dématérialisation des aides (Portail) – Place des usagers-bénéficiaires et des usagers-agents lors de l'introduction du Portail au sein de la Direction à la formation professionnelle – Les exigences numériques et administratives adressées aux usagers bénéficiaires avec la dématérialisation sur Portail – Le travail du clic des agents et l'accompagnement des usagers-bénéficiaires dans le numérique du quotidien – Les conditions de possibilités d'un service co-construit – l'épreuve des usagers-bénéficiaires sur le Portail.

La fabrique de la dématérialisation de l'aide financière s'inscrit dans un ensemble de politiques de dématérialisations internes à la Collectivité étudiée, concernant tour à tour les procédures de passation de marchés liées à la commande publique, ou les aides et subventions versées par la Collectivité à divers usagers. Ces politiques de dématérialisations commencent à l'interne au début des années 2000, de manière non coordonnée dans les différentes Directions du Conseil régional. Elles sont menées au coup par coup, suivant les volontés d'innovation au sein des collectifs de travail, ou des enjeux réglementaires nationaux etc., mais toujours avec l'appui technique des ingénieurs de la Direction des Systèmes d'informations (DSI). Elles ne résultent pas de l'avènement d'un Plan de transformation numérique de l'organisation homogène, systématique.

Ce Plan de transformation numérique arrive plus tard, en 2018, au moment où la Direction Générale des Services entérine l'adoption d'un Portail numérique de gestion des aides régionales pour toutes les Directions assurant leur délivrance, dans une optique d'homogénéisation des procédures et de réduction des coûts. Les agents de la DSI sont d'abord chargés d'examiner les solutions informatiques à disposition : le développement d'un logiciel en interne est vite exclue parce que la cible à dématérialiser était trop large (l'ensemble des aides). Le périmètre relevait d'une véritable industrialisation des procédures de dépôt, de gestion et de versement qui dépassait de loin les ressources (humaines, financières) de cette Direction. Ses membres orientent ainsi vers une externalisation de l'innovation (logiciel éditeur). Il s'engage alors un travail d'adaptation du logiciel éditeur au SI de la Collectivité, posant la question des liens entre le public et les initiatives privées en matière de numérique.

Le Plan de transformation numérique de la Collectivité ne précède donc pas le choix de l'outil. Il le suit et constitue une rationalisation a posteriori d'une action guidée par un ensemble de contraintes financières et d'activités. Il 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 ». Le Plan est l'émanation d'une « *Chief Digital Officer* » nommée à la fin de l'année 2017 pour assurer sa conception et sa conduite. Elle poursuivra ensuite la transformation numérique de la Collectivité engagée au sein de la Délégation aux stratégies numériques (DSN), récemment créée, et dont elle prend le leadership. Cette réorganisation interne 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 (recensement des aides, recours à des cabinets ou entreprises privés etc.). Le plan vise explicitement, par ses 3 volets, à la transformation du CR en organisation ayant complètement dématérialisée sa relation aux usagers (*full demat*).

Notre enquête relève toutefois que les utilisateurs – qu'ils soient agents publics ou bénéficiaires – sont relativement absents des opérations destinées à configurer la Collectivité comme organisation intégralement dématérialisée. Le travail nécessaire au dépôt d'une demande d'aide ou à son traitement, des deux côtés de l'interface (usagers-agents et usagers-bénéficiaires) n'est pas répertorié. 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, pour les particuliers (parmi lesquels figurent les stagiaires de la formation professionnelle) comme pour les agents. Si la question de l'implication des premiers s'est posée et a fait l'objet de réflexions, notamment au sein de la DSN, en lien avec des années d'innovation publique fondée sur l'UX (*user experience*), elle n'a pas pu être mise en pratique. Les raisons sont multiples : côté fastidieux de leur enrôlement des usagers-bénéficiaires, rapidité avec laquelle la démarche de dématérialisation s'est installée dans certaines Directions... Dans ces conditions, l'adéquation entre l'outil et les utilisateurs est présumée plus que réellement éprouvée en phase de test. Les politiques de dématérialisations des démarches administratives peuvent ainsi être prises dans un cadre d'interprétation techniciste des outils numériques, selon lequel ces outils seraient, par essence, en mesure d'offrir d'emblée, à tous les destinataires, le bénéfice du « couplage Homme-machine » réussi, fait d'évidence immédiate et de familiarité avec l'outil. 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.

Ce cadre d'interprétation invisibilise non seulement les difficultés des usagers-bénéficiaires, mais aussi celles des usagers-agents face aux outils numériques de dématérialisation. Les uns comme les autres peuvent être mis dans une situation d'incapacitation vis-à-vis de ces outils, d'impossibilité de répondre de façon immédiate aux exigences numériques qu'ils contiennent implicitement. Pour les usagers-bénéficiaires, ces exigences sont de nature diverse : savoir se servir d'un poste informatique, détenir une adresse mail, savoir s'y connecter, savoir se connecter sur le Portail, créer un mot de passe etc. Quant aux usagers-agents, il s'agit pour eux de comprendre le fonctionnement de leur espace professionnel et les particularités du travail de gestion qu'il contient. L'interopérabilité du SI et du logiciel avec les SI des organismes partenaires permet certes de bénéficier de dossiers numériques de stagiaires pré-remplis et donc de faciliter la prise en main des dossiers pour assurer leur gestion. Mais il demeure ensuite à réaliser l'ensemble du travail d'instruction de ces dossiers déposés sur le portail. Ce travail s'apparente au premier abord à une série de clics ou de « scrolls », sur chaque dossier de stagiaires attribué aux agents, voire sur ceux de leurs collègues. La finalité de ces clics est de s'assurer de la validité des informations et des pièces jointes déposées, puis de calculer le montant de l'aide à verser, de notifier la décision, d'assurer le versement des aides. Autrement dit, le travail d'instruction sur les dossiers s'inscrit dans une logique de tacheronisation

(*taskify*). Pour certains agents, l'ensemble de ces tâches ne prendrait pas plus de 5 minutes à réaliser, pour d'autres, il déborde largement ces 5 minutes.

En tout état de cause, notre rapport montre que le travail numérique des agents sous dématérialisation dépasse le périmètre de ces seules tâches pour s'élargir à une activité d'accompagnement des usagers du portail les plus en difficultés face à lui. Il s'agit d'un accompagnement visant la compréhension et l'acquisition de compétences numériques du quotidien (création et gestion de boîtes mails, de mots de passe etc.), dont la maîtrise par les usagers-bénéficiaires est impérative pour réaliser leur démarche administrative en ligne (ici, une demande d'aide financière), mais non généralisée. Si, dans le rapport, nous présentions cet accompagnement mené par les agents gestionnaires de l'aide financière comme relevant d'une activité de médiation numérique, le cheminement de notre réflexion depuis sa parution amène à réviser notre jugement : nous n'avons pas à faire fondamentalement à un accompagnement numérique mais à un accompagnement aux démarches e-administratives. C'est dans cet accompagnement que se réalise la promesse (contenue dans l'architecture du Portail et mise en avant par la société éditrice du logiciel) selon laquelle l'outil de dématérialisation est un espace collaboratif entre des agents et des usagers-bénéficiaires, favorisant l'accès aux droits de ces derniers. Cette activité d'accompagnement au numérique e-administratif conduite en sus du travail de gestion des dossiers par les agents de la Collectivité, est conditionnée à plusieurs facteurs. Le premier se rapporte à l'existence – effective dans la Direction étudiée – d'une plateforme téléphonique, sur laquelle les agents effectuent des permanences, et qui présente l'avantage de créer un espace-temps relativement long et propice à l'explicitation des diverses exigences à la démarche en ligne. Un autre facteur facilitant le déploiement d'un tel accompagnement e-administratif 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.

Si bien que la collaboration censée définir la relation administrative sous dématérialisation via l'utilisation du Portail des aides, est en réalité contingente et dépend de facteurs organisationnels et de positionnements professionnels. Notre rapport fait ainsi état de situations dans lesquelles, loin d'être toujours synonyme de collaboration entre les stagiaires et les agents autour de leur situation individuelle, le dépôt d'une demande d'aide et sa gestion sur le Portail numérique peuvent aussi renforcer l'arbitraire inhérent au travail bureaucratique. Dans ces cas de figure, le potentiel collaboratif porté par la démarche d'accès aux droits dématérialisée n'est pas activé, parce que l'agent ou l'agente a une conception du travail de gestion des dossiers qui lui est propre. Il ou elle estime que la dématérialisation rend facile pour le demandeur la fourniture d'un dossier numérique qui tienne compte des critères d'attribution de l'aide sollicitée et qui permette l'examen complet de sa situation, quelles que soient les difficultés éventuellement rencontrées (numériques ou administratives).

La fin du rapport est consacrée à la présentation de l'épreuve à multiples entrées auxquels les usagers-bénéficiaires sont confrontés sur le Portail et qui caractérise leur progression vers le statut d'ayant droits. L'outil numérique (Portail) s'inscrit dans un rapport d'obligation. C'est un dispositif de calibrage et de mise en forme des demandes à des fins d'examens par les agents-gestionnaires. A ce titre, les prétendants à l'aide doivent franchir en particulier une épreuve composée elle-même de deux séquences. 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, 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. 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. Les exigences numériques et administratives contenues dans l'outil et la procédure dématérialisées, adressées aux stagiaires qui postulent à l'aide financière, se transforment en épreuve, tantôt franchie par ces usagers, quand d'autres échouent et sont de fait mis dans l'incapacité de déposer une demande *seuls*. Le fonctionnement de l'outil et la délivrance finale de l'aide financière à la formation reposent alors dans ce cas sur un travail sous-terrain des personnels des centres de formation (secrétaires, formateurs) pour inclure les stagiaires dans le rapport d'accès dématérialisé à l'aide financière. Cette médiation numérique externe est nécessaire pour pallier les incapacitations générées par la dématérialisation de l'aide sur le Portail numérique. Ce travail représente un coût pour les organismes de formation, à charge de cette dématérialisation et non compensé : coût en temps et en ressources humaines.