



...la proposition de loi relative à la

LUTTE CONTRE L'ILLECTRONISME ET POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE

Réunie le mercredi 7 avril 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné le rapport de Thani Mohamed Soilihi (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants – Mayotte) sur la **proposition de loi n° 367 (2020-2021) relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique**.

Cette proposition de loi a été **déposée par Éric Gold** (Rassemblement démocratique et social européen – Puy-de-Dôme) et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) et a été inscrite à l'ordre du jour de l'espace réservé de ce même groupe. Elle fait suite au **rapport du 17 septembre 2020 de la mission d'information du Sénat sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique** et a pour objet d'offrir une traduction législative à ses préconisations.

À l'issue de ses travaux, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la **discussion portera en séance publique sur le texte initial de la proposition de loi**.

1. LA NÉCESSITÉ DE LUTTER CONTRE L'ILLECTRONISME : UN CONSTAT PARTAGÉ

Les travaux conduits par le rapporteur de la commission des lois ont confirmé **l'actualité et la pertinence du constat opéré par le rapport d'information du 17 septembre 2020** : l'ancrage profond du numérique dépasse le simple défi technologique pour aujourd'hui poser de profonds problèmes de société.

Comme l'indique le rapport, « **14 millions de Français ne maîtrisent pas le numérique et près d'un Français sur deux n'est pas à l'aise**. Si la France est dans la moyenne européenne, la situation n'est pas satisfaisante. Les personnes en situation de handicap, qui représentent une personne en exclusion numérique sur cinq, subissent une double peine. Si les sites en ligne doivent être théoriquement accessibles, seulement 13 % de démarches administratives leur étaient, en avril 2020, réellement accessibles »¹.

Cette situation s'est renforcée lors des confinements successifs décidés par le Gouvernement pour lutter contre la covid 19 : « **Pendant le confinement, l'éducation nationale a basculé dans le tout-numérique, outil de la continuité pédagogique**. Les inégalités entre élèves et enseignants se sont révélées, soulignant la carence d'une obligation de formation au numérique du corps enseignant. Or, contrairement à une idée reçue, les jeunes, les millenials, y compris les étudiants, manquent également de compétences numériques. »²

La maîtrise des outils numériques est devenue un paramètre incontournable de l'accès effectif de l'utilisateur au service public. Les difficultés rencontrées par les citoyens face à la dématérialisation des démarches administratives et des relations interindividuelles sont régulièrement soulignées, à

¹ Synthèse du rapport d'information au **rapport d'information du 17 septembre 2020 sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique**, page 5.

² Ibidem.

l'instar du rapport du Défenseur des droits « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » et de l'étude n° 1780 réalisée par INSEE PREMIERE, tous deux publiés en 2019.

2. DES PROPOSITIONS FORMULÉES ET DES ACTIONS DÉJÀ MISES EN ŒUVRE

A. LES PROPOSITIONS DU RAPPORT

Face à ce constat, le rapport d'information du 17 septembre 2020 a formulé une série de **quarante-cinq propositions réparties en sept axes afin de lutter** contre ce phénomène sous tous ses aspects :

- Axe n° 1 : évaluer plus finement l'exclusion numérique ;
- Axe n° 2 : passer d'une logique 100 % dématérialisation à une logique 100 % accessible ;
- Axe n° 3 : proclamer l'inclusion numérique comme priorité nationale et service d'intérêt économique général ;
- Axe n° 4 : l'offre et l'architecture de la médiation numérique doivent être repensées ;
- Axe n° 5 : l'exclusion par le coût, angle mort de la Stratégie nationale pour un numérique inclusif, doit être combattue plus efficacement ;
- Axe n° 6 : construire une « éducation nationale 2.0 » qui doit être le fer de lance de la lutte contre l'illectronisme ;
- Axe n° 7 : un choc de qualification au numérique des salariés est nécessaire.

B. LES ACTIONS DU GOUVERNEMENT

De son côté, le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs mesures de soutien financier pour favoriser l'inclusion numérique, notamment à travers le plan de relance instauré pour faire face aux conséquences économiques et financières de la crise sanitaire actuelle. **120 millions d'euros sont ainsi consacrés dans ce plan à la numérisation des petites et moyennes entreprises (PME) et très petites entreprises (TPE) :**

- **60 millions d'euros** sont consacrés au « **chèque numérique** ». D'une valeur de 500 euros, ce chèque est destiné aux entreprises de moins de 11 salariés fermées administrativement pendant la crise sanitaire ;
- **20 millions d'euros** sont destinés à soutenir les **collectivités territoriales** dans la **mise en place de solutions numériques** à leur échelle ;
- **10 millions d'euros** visent à aider les **réseaux consulaires** à mettre en œuvre des **diagnostics numériques gratuits** pour les entreprises ;
- **30 millions d'euros** financent les actions « **France num** » matérialisées notamment par la mise en place d'un prêt d'un montant maximal de 50 000 euros, garanti à quatre-vingt pour cent par l'État et la Commission européenne.

Par ailleurs, pour garantir un accès physique des usagers aux administrations, le Gouvernement a également créé **un réseau de maisons labellisées « France Services »¹ (MFS)**, lesquelles vont progressivement remplacer **les maisons de services au public** créées en 2015². Ces structures sont des guichets uniques permettant aux citoyens de réaliser les démarches administratives relevant par exemple du ministère de l'intérieur, de la Caisse nationale des allocations familiales

¹ Circulaire n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

ou de l'assurance maladie¹. Elles assurent également un **accompagnement numérique pour la réalisation des démarches en ligne**. Au 1^{er} février 2021, on comptait 1 123 MFS. L'objectif affiché par le Gouvernement est d'atteindre 2 000 MFS d'ici janvier 2022 afin que chaque Français puisse accéder à une MFS à moins de trente minutes de son domicile.

En outre, le Gouvernement a développé la **plateforme « Aidants Connect »** qui facilite l'intervention d'un tiers pour accomplir des démarches en ligne pour le compte d'une personne en difficulté.

3. UNE PROPOSITION DE LOI AUX OBJECTIFS LOUABLES MAIS JURIDIQUEMENT FRAGILE

Afin de mettre en œuvre les propositions du rapport d'information précité la présente proposition de loi comporte **16 articles répartis en quatre chapitres**.

CHAPITRE I^{ER} : DÉTECTER LES PUBLICS EN DIFFICULTÉS

Les deux articles que comporte ce chapitre tendent respectivement à mettre en œuvre une étude biennale sur le sujet et à inclure une évaluation des compétences numériques dans le programme de la journée « défense et citoyenneté » (JDC).

Toutefois, les travaux du rapporteur ont révélé que certaines études couvrent déjà le besoin exprimé à l'article 1^{er}. Concernant l'article 2, **les compétences numériques des élèves sont déjà évaluées au collège et au lycée et certifiées par le groupement d'intérêts publics PIX**, de sorte que l'évaluation lors de la JDC apparaîtrait surabondante. Elle poserait également certaines difficultés de mise en œuvre pratique.

CHAPITRE II : PASSER D'UNE LOGIQUE DE SERVICES PUBLICS 100 % DÉMATÉRIALISÉS À UNE LOGIQUE DE SERVICES PUBLICS 100 % ACCESSIBLES

Les articles de ce chapitre tendent à modifier ou compléter le code des relations entre le public et l'administration afin de créer un **« droit au guichet » (article 3)** et de **permettre aux usagers du service public de choisir les modalités de correspondance avec l'administration** ainsi que les modalités de paiement des services dématérialisés (**article 4**).

La commission des lois soutient les objectifs poursuivis par les articles 3 et 4 mais considère que **l'intervention législative proposée ne permettra pas d'offrir de nouvelles garanties aux usagers, a fortiori** en modifiant le code des relations entre le public et l'administration dont les dispositions sont supplétives et ne s'appliquent qu'en l'absence de dispositions spécifiques. Elle considère également aujourd'hui matériellement impossible, compte tenu de la diversité des procédures actuelles, de faire renaître un système 100 % papier en parallèle des démarches numériques.

Les problèmes d'accès effectif au service public mis en exergue par cet article résultent principalement des **moyens humains et de l'organisation des services** des différentes administrations concernées pour accompagner les publics en difficulté et des procédures spécifiques qui régissent chaque démarche. À cet égard, la voie la plus efficace à suivre par le Parlement ne relève pas de la loi mais de **ses pouvoirs de contrôle de l'action du Gouvernement qui permettront d'évaluer l'efficacité des mesures décrites supra et, notamment, la mise en place des maisons France services**.

L'article 5 tend à modifier les dispositions relatives au **droit à l'erreur** en précisant qu'elles s'appliquent aux **démarches accomplies en ligne**. Le rapporteur constate que ces démarches entrent déjà dans le champ des dispositions existantes mais qu'il serait opportun de couvrir explicitement les cas où l'erreur est commise par un tiers agissant pour le compte d'une personne

¹ Les maisons France Services doivent proposer *a minima* les démarches relevant des organismes suivants : direction générale des finances publiques, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, La Poste, Pôle Emploi, Conservatoire national des arts et métiers, Caisse nationale des allocations familiales, assurance maladie, assurance retraite, mutuelle sociale agricole.

qui n'est pas en mesure d'effectuer elle-même une démarche en ligne. Une telle démarche sécuriserait leur action lorsqu'ils accomplissent une démarche en ligne pour le compte d'autrui.

L'article 6 vise à **créer un référentiel d'ergonomie** des sites internet publics dont les modalités seraient définies par décret et qui s'imposerait aux administrations, le cas échéant, sous astreinte. Cet article impose également diverses obligations relatives à l'organisation des sites internet (mentions en page d'accueil, contact direct...).

Enfin, l'article 7 prévoit la **mise en conformité sous astreinte des moyens de communication des administrations** avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées. Une souplesse tendrait néanmoins à être introduite pour les petites communes et EPCI.

La commission des lois souscrit aux articles 6 et 7 sous réserves d'adaptations techniques.

CHAPITRE III : FINANCEMENT DE LA POLITIQUE D'INCLUSION NUMÉRIQUE

Ce chapitre comprend l'article 8, qui tend à créer un **chèque « équipement numérique »** à destination des ménages peu aisés et un **fonds de lutte contre l'exclusion numérique** dont le **financement serait prévu par l'article 9**.

Or, **cette mesure de financement ne peut relever que d'une loi de finances**, en application de l'article 34 de la Constitution et de l'article 34 de la LOLF¹.

L'article 9 tend également à indiquer au sein de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée à la loi « ESSOC » de 2018², d'une part, que l'accès au guichet est garanti pour les usagers et, d'autre part, que le Gouvernement se fixe pour objectif « *de financer la lutte contre l'illectronisme à hauteur de 500 millions d'euros par an d'ici à 2022 et la couverture de l'ensemble du territoire en lieux d'accompagnement des usagers* ». Toutefois, cette **stratégie est dépourvue de portée normative**.

CHAPITRE IV : ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS EXCLUS DE LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS

L'article 10 tend à **élargir les compétences confiées à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** afin qu'elle « *accompagne la structuration des offres de médiation numérique sous une labellisation unique et établi[sse] une cartographie de l'ensemble des lieux d'accompagnement des usagers du service public* ».

L'article 11 prévoit la **création d'un référent en charge de l'inclusion numérique au sein de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**. La commission des lois considère que ces créations peuvent être opportunes en fonction des situations locales, mais **qu'il n'est pas pertinent d'en faire une obligation pour chaque EPCI** et qu'il convient de faire confiance aux collectivités territoriales et leurs groupements pour s'adapter à leurs besoins propres.

L'article 12 tend à la **prise en compte**, au côté de l'illettrisme et de « l'innumérisme », **de l'illectronisme parmi les priorités nationales en matière d'éducation** prévues par le code de l'éducation. Cette modification n'aurait qu'une **portée symbolique** puisque l'article L. 121-2 de ce code, que l'article 12 tend à modifier, ne possède lui-même qu'une portée normative limitée.

L'article 13 tend, d'une part, à **rendre obligatoire la formation des enseignants des établissements d'enseignement supérieur** en matière de numérique et, d'autre part, à **prévoir que les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation organisent la formation numérique des enseignants**. La commission des lois relève que cette dernière précision ne relève pas du champ que l'article 34 de la Constitution confie à la loi.

L'article **14 tend à créer une réduction d'impôt pour les PME** égale à la moitié des dépenses engagées pour les formations aux outils numériques. Or, cette mesure vient s'ajouter à l'ensemble

¹ 3° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

² Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

de celles que le Gouvernement a récemment mises en place pour les PME à hauteur de 120 millions d'euros dans le cadre du plan de relance (*cf. supra*).

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET GAGE

Les articles 15 et 16 prévoient respectivement **une date d'entrée en vigueur différée** de la proposition de loi et **le gage de la perte de recettes** qu'elle induit afin de tenter de répondre au principe de recevabilité financière prévu par l'article 40 de la Constitution. Ce gage **ne peut néanmoins compenser les nombreuses aggravations de charges que tend à créer la proposition de loi** et qui seront susceptibles d'être relevées par le Gouvernement en séance publique.

4. LE CHOIX DE DISCUTER EN SÉANCE PUBLIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI DANS SA RÉDACTION INITIALE

À l'issue de ses travaux, la commission des lois a considéré qu'elle **ne pourrait adopter de texte sans modifier profondément la proposition de loi dont elle était saisie, plusieurs dispositifs ne relevant pas de la loi ordinaire ou ne justifiant pas une inscription au niveau de la loi** au regard de l'article 34 de la Constitution. Pour autant, elle a souligné **la pertinence des questions abordées, quand bien même elles ne relevaient pas de l'action du législateur.**

C'est pourquoi, afin que le débat global sur l'illectronisme, tel que souhaité par le groupe RDSE, puisse avoir lieu en séance publique, la discussion portera sur le texte déposé, dans sa rédaction initiale retenue par Éric Gold et les membres du groupe RDSE.

Le rapporteur proposera dans un second temps, dans la perspective de la séance publique, des amendements destinés à sécuriser juridiquement le dispositif de la proposition de loi en la restreignant à un champ limité.

**La commission n'a pas adopté la proposition de loi.
Ce texte sera examiné en séance publique le mercredi 14 avril 2021.**



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Thani Mohamed Soilihi

Rapporteur

Sénateur
(Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)
de Mayotte

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-367.html>