

L'ACCÈS DES PERSONNES ANALPHABÈTES AUX GUICHETS :

LA SITUATION DANS SEPT ADMINISTRATIONS COMMUNALES BRUXELLOISES



Lire et Ecrire
Bruxelles

Iria Galván Castaño

2025

Nous tenons à remercier :

Les personnes en difficulté avec l'écrit qui ont participé, pour leur temps et leur confiance ;

Les travailleurs et les travailleuses des douze associations et des cinq Centres Alpha de Lire et Écrire Bruxelles, pour leur collaboration, leur appui a été indispensable dans cette recherche ;

La commune de Bruxelles-Ville, pour nous avoir invitées à ses panels citoyens.

Table des matières

INTRODUCTION	5
Plan de l'étude	7
PREMIÈRE PARTIE : CADRE	8
CHAPITRE 1 : Origine de notre questionnement et question de départ	8
1.1 Pourquoi les guichets sont-ils si importants pour les personnes analphabètes ?	8
1.2 Campagne 'L'humain d'abord'	9
1.3 Définition de notre recherche	11
CHAPITRE 2 : Contexte	13
2.1 Lire et Écrire, l'alphabétisation à Bruxelles et les personnes analphabètes	13
2.2 Les communes bruxelloises	14
CHAPITRE 3 : Cadre théorique	21
3.1 Goffman : du stigmat	21
3.2 Lipsky : du pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie de proximité	22
3.3 Bourdieu et Passeron : du capital culturel et de la violence symbolique	22
3.4 Dubois : des relations de guichet comme vecteur d'analyse du traitement social des pauvres	23
3.5 Deville : du chemin des droits	23
3.6 Stavo-Debaugé : de l'hospitalité	24
CHAPITRE 4 : Cadre d'analyse	25
4.1 Des rapports et des analyses faites par les associations	25
4.2 Des travaux et des guides sur et pour les personnes en situation de handicap	25
4.3 De l'évaluation des politiques publiques	26
4.4 Notre grille d'accessibilité	28
CHAPITRE 5 : Méthodologie	29
5.1 Une recherche-action	29
5.2 Méthodologies : objectifs, limites et résultats	30
5.3 Conclusion	37
DEUXIÈME PARTIE : RÉSULTATS	39
CHAPITRE 6 : Les chemins vers le guichet	39
6.1 Se rendre à la commune	39
6.2 Y entrer et s'y orienter	44
6.3 Des possibilités et des démarches pour rencontrer un humain à un guichet	57
6.4 Les conditions de réussite de la rencontre administrative	68
CHAPITRE 7 : Quand les guichets ne sont pas accessibles	78
CHAPITRE 8 : Mise en perspective des résultats au regard de nos cadres théorique & d'analyse	90
8.1 La distance des personnes en difficulté avec l'écrit	90
8.2 La mise à distance des personnes en difficulté (avec l'écrit)	93

CONCLUSION 100

- Des différents degrés d'accessibilité et du financement des communes 100
- Du manque de réflexions et des politiques visant une société plus égalitaire 101
- L'alphabétisation populaire comme levier d'autonomie administrative 101
- Le guichet comme espace d'égalité et de cohésion sociale 102

RECOMMANDATIONS 104

- Respecter l'Ordonnance 'Bruxelles numérique' 104
- Informer, communiquer 104
- L'accès aux guichets et la prise de rendez-vous 105
- La rencontre avec l'agent ou l'agente de guichet 106
- Conception et évaluation des services communaux 106

BIBLIOGRAPHIE 107

ANNEXES 110

- Annexe 1 : Grilles des groupes de discussion 110
- Annexe 2 : Fiche de déclaration des problèmes 112
- Annexe 3 : Carton Jaune de Schaerbeek 113

INTRODUCTION

Les droits humains commencent dans les petites collectivités ; près de chez soi, en des lieux si proches et si petits qu'on ne peut les voir sur aucune carte du monde. (Eleanor Roosevelt 1958, cité par Le Bris et Weill 2018)

Depuis 1983, le mouvement belge Lire et Écrire promeut le droit de chaque individu à une alphabétisation de qualité dans une perspective d'émancipation et de participation des personnes et de changement social vers plus d'égalité. Dans ce cadre, et depuis plusieurs années, Lire et Écrire mène une campagne pour demander la réouverture et le développement des canaux non numériques (guichet, service téléphonique et voie postale) dans les services essentiels (administrations publiques incluses) afin de permettre aux personnes en difficulté avec l'écrit d'accéder à leurs droits et aux services essentiels de façon autonome.

Depuis 2022, Lire et Écrire Bruxelles se mobilise avec d'autres associations et entités bruxelloises pour qu'une législation garantisse ces canaux dans les services locaux et régionaux. À la suite de plusieurs actions (cartes blanches, manifestations, interventions dans les médias et au Parlement, requête à la Cour Constitutionnelle), nous sommes parvenus à faire évoluer le texte de l'ordonnance 'Bruxelles numérique'. Désormais, les administrations bruxelloises doivent prévoir un guichet, un service téléphonique et la voie postale, ou d'autres moyens hors-ligne de même qualité pour toute démarche administrative.

Cependant, vu le nombre de difficultés d'accès dont nous font part les personnes qui fréquentent nos formations d'alphabétisation, cette législation semble ne pas être appliquée systématiquement sur le terrain, en particulier au niveau communal.

En même temps, les communes bruxelloises sont mises sous pression pour rationaliser leurs dépenses et se numériser. Les habitantes et habitants sont incités à s'approprier ces objectifs : ils doivent apprendre à se débrouiller avec les technologies numériques, ils doivent devenir "plus autonomes". Ces contraintes ne visent pas à rendre un service public de meilleure qualité ou sans discrimination pour les 36 % de la population bruxelloise de 16 à 74 ans en situation de vulnérabilité numérique (Brotcorne et autres 2024 : 18). Nous craignons que, en suivant ces logiques, les maisons communales soient en train de perdre de vue leur mission première. Comme Justine Vleminckx et Martin Kern de la Fédération de Services Sociaux le dénoncent :

"On est face, ici, à un phénomène que le sociologue Charles Taylor nomme « l'éclipse des finalités essentielles » (1992), pour désigner l'une des menaces majeures du « progrès » sans cesse recherché au sein des sociétés « modernes ». Pour résumer, selon lui, la raison technique guidée par l'efficacité et la rentabilité (incarnée ici par le numérique) a pris le dessus sur le sens et la finalité profonde des choses (pour les administrations publiques : « rendre service sans condition ni discrimination »)." (2024 :15)

Quelles sont les finalités essentielles d'une maison communale ? Etymologiquement, *communia* vient du latin et signifie "ce qui est en commun". La maison communale est celle qui accueille la "communauté de gens". Le terme hôtel de ville, dénomination utilisée en France pour désigner l'édifice qui a les mêmes fonctions, a une signification similaire. L'origine du mot hôtel remonte au latin *hospes*, qui signifiait "l'endroit où l'on accueille". L'hôtel de ville est donc l'endroit où on accueille la ville.

Politiquement, la commune est une structure par laquelle une communauté humaine géographiquement délimitée s'oriente et se gouverne. La commune est la plus petite subdivision administrative de l'État et donc le premier niveau de contact entre celui-ci et la population. Les maisons communales ont des missions essentielles dans l'accès aux droits et aux services fondamentaux. Elles sont le passage obligé pour toute personne résidant en Belgique. Les communes s'occupent d'inscrire les citoyens et les citoyennes au registre national des personnes physiques, ce qui constitue une étape indispensable pour accéder à la majorité des droits (accès à la santé, accès au travail, accès à l'aide sociale...). Elles assurent, autre exemple, l'instruction et l'éducation des enfants. Elles doivent effectuer ces missions en respectant les principes relatifs aux droits humains : l'universalité, l'indivisibilité, l'égalité, la non-discrimination, la participation et la responsabilité.

Le but de cette étude est d'améliorer l'accès aux services communaux pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Nous pensons que si notre but est atteint, d'autres groupes de population profiteront aussi de ces changements : des personnes peu for-

mées, des personnes allophones, des personnes âgées ou porteuses de certains handicaps. Pour des raisons de cohérence avec notre mission et de limite des moyens disponibles, nous avons décidé de nous focaliser sur le vécu et les besoins des personnes analphabètes. Nous allons analyser leur voie d'accès privilégiée : le guichet. Ainsi, la question de départ de notre étude est : dans quelle mesure les services communaux sont-ils accessibles via des accueils physiques pour les personnes en difficulté avec l'écrit ? Nous avons choisi de mener notre étude dans sept communes bruxelloises : Anderlecht, Bruxelles-Ville, Forest, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles et Schaerbeek, car ce sont les communes dans lesquelles les centres d'alphabétisation de Lire et Écrire Bruxelles sont situés et dans lesquelles vit la majorité de nos apprenants et apprenantes.

Soyons claires dès le début, dans cette étude, nous n'analysons pas les raisons et les circonstances qui pourraient expliquer les décisions des autorités communales, le comportement des employés et des employées, les moyens mis à disposition pour accueillir la population. Nous ne voulons pas dresser un palmarès des communes les plus accessibles, ni accabler celles qui le sont le moins. Malgré cela, après des années de plaidoyer sur la nécessité d'avoir accès aux administrations via des guichets, il nous a semblé opportun de dévoiler où les problèmes se présentent et quels sont les soucis concrets que rencontrent les habitants et les habitantes analphabètes.

Nous ne doutons pas que le personnel de la commune et les autorités veuillent, en principe, rendre un service de qualité pour tous les habitants et toutes les habitantes. Nous avons entendu parler du manque de moyens humains et financiers auquel font face certaines communes. Nous comprenons que les communes doivent faire face à beaucoup de responsabilités et à une augmentation des charges financières. Nous observons aussi la précarité de certaines populations et leurs besoins criants. Nous savons aussi que la responsabilité n'est pas seulement sur les épaules communales, parce que comme la juriste Catherine Le Bris et le sociologue Pierre-Édouard Weill l'énoncent :

"Or, lorsqu'un État délègue une partie de ses attributions à des autorités locales, il doit, conformément aux normes internationales des droits de l'homme, s'assurer que celles-ci respectent et font respecter leurs obligations en la matière. Il doit aussi leur donner les moyens de le faire.

Cette affirmation ne doit pas être source de malentendus : elle ne signifie pas qu'en décentralisant, l'État central se déleste sur les collectivités territoriales d'une partie de ses obligations en matière de droits de l'homme. Elle signifie seulement que les collectivités territoriales ont des obligations découlant des droits de l'homme et que ces obligations s'ajoutent à celles du gouvernement sans s'y substituer : si l'État central est le premier garant de ces droits, il n'en est pas le seul." (2018)

Nous sommes bien conscientes que d'autres études devraient être réalisées pour mettre en lumière le point de vue des communes et du personnel qui y travaille. Mais, ces questionnements, bien qu'ils soient intéressants et pertinents, s'éloignent de l'objet du travail de Lire et Écrire Bruxelles : les personnes analphabètes. Elles représentent environ 10 % de la population bruxelloise et pourtant, elles sont souvent invisibilisées et mises à l'écart. Cette étude veut comprendre leurs difficultés d'accès aux services communaux et contribuer à ce que les autorités et les responsables des communes agissent pour leur permettre d'avoir accès à leurs droits. Il n'y a pas de temps à perdre, nous constatons qu'il y a des personnes (et souvent leurs familles) qui sont en train de perdre leurs droits ou d'y accéder en retard. Cela arrive dans un climat social et politique inquiétant de justification économique, de dilution de la responsabilité et de déshumanisation de certains groupes d'habitants et d'habitantes.

PLAN DE L'ÉTUDE

Nous avons organisé cette étude en deux parties : cadre et résultats. Dans la première partie, nous avons regroupé les informations nécessaires pour comprendre l'origine de notre questionnement et la manière dont nous avons cherché à y répondre. Comme nous l'avons déjà énoncé dans cette introduction, notre point de vue est situé ; nous avons expliqué les raisons et les possibles biais existants dans cette première partie de l'étude. La construction du sujet de recherche est expliquée dans le premier chapitre. Le contexte social et politique est présenté au deuxième chapitre. Nous y réalisons une présentation de notre association, du public qui fréquente nos formations et des enjeux des communes où ces personnes habitent majoritairement. Ensuite, nous avons décrit le cadre théorique, le cadre d'analyse et la méthodologie utilisée pour obtenir des réponses à nos questions de départ. Ces informations sont présentées aux chapitres trois, quatre et cinq. Le point de vue situé a été contrebalancé avec une recherche bibliographique riche, une méthodologie méticuleuse et variée.

La deuxième partie de cette étude présente les résultats obtenus. Elle est composée des chapitres six, sept et huit. Le sixième chapitre montre les difficultés que rencontrent les personnes analphabètes pour faire une démarche administrative à un guichet, avec un humain. Nous avons décidé de parcourir les trajectoires suivies par les personnes pour le faire : les difficultés pour se rendre à la maison communale, pour y entrer et s'y orien-

ter, pour rencontrer un agent ou agente de guichet et pour obtenir un résultat à partir de cette rencontre avec l'administration. Dans le septième chapitre, nous faisons une énumération des violations de l'ordonnance 'Bruxelles numérique' et des témoignages qui dénoncent ces violations. Dans le huitième chapitre, nous avons fait un bilan des résultats en lien avec notre cadre théorique et analytique. Les personnes analphabètes sont loin des maisons communales. Une distance culturelle, sociale et symbolique sépare ces personnes des administrations. La plupart des maisons communales n'essaient pas de réduire cette distance. Au contraire, les autorités communales déploient des modes d'organisation dans leurs services qui mettent à distance les populations fragilisées, telles que les personnes en difficulté avec le numérique, avec l'écrit ou les habitants et les habitantes étrangères.

Les conclusions et les recommandations veulent fournir une réflexion philosophique et une proposition d'action concrète face aux résultats que nous avons présentés dans la deuxième partie de l'étude.

PREMIÈRE PARTIE : CADRE

CHAPITRE 1 : Origine de notre questionnement et question de départ

1.1 Pourquoi les guichets sont-ils si importants pour les personnes analphabètes ?

Lire et Écrire plaide depuis plusieurs années pour le maintien des guichets, des services téléphoniques et des services postaux dans les services d'intérêt général¹. Cette demande se base sur la constatation des difficultés des personnes analphabètes pour accéder à leurs droits et aux services essentiels quand le numérique est incontournable. À cet égard, Lire et Écrire a réalisé des analyses et des études la question². Par exemple, notre recherche *Les personnes analphabètes à l'épreuve de la dématérialisation des services d'intérêt général* montre les difficultés d'accès et d'usage des outils numériques, ainsi que l'importance de l'accueil physique pour accéder aux services d'intérêt général (Galván Castaño 2022).

Bien évidemment, Lire et Écrire se donne pour but premier de former à la lecture et à l'écriture les adultes qui le souhaitent. Les nouvelles technologies sont aussi un savoir inclus dans nos formations, parmi d'autres compétences. Mais, les barrières pour accéder aux droits et aux services via le numérique sont souvent insurmontables pour notre public dans l'immédiat, malgré les formations. Tout d'abord, l'apprentissage de la lecture et de l'écriture nécessite du temps. Encore plus quand la langue maternelle des personnes intéressées n'est pas le français et quand leurs situations sociales et professionnelles sont précaires et stressantes. De plus, l'usage des nouvelles technologies implique d'avoir accès à du matériel informatique. Comme les statistiques le montrent, un smartphone, un ordinateur et une connexion internet de bonne qualité ne sont pas des outils abordables pour une partie de la population. Ensuite, les compétences requises pour utiliser les logiciels des services d'intérêt général ne sont pas faciles à acquérir par notre public : les pages web des services se basent sur

l'écrit, en se reposant sur un lexique administratif et souvent compliqué. Elles n'ont pas une logique commune (il y a des différences même entre les sites de différents services publics) et elles évoluent constamment. Enfin, demander des droits et des services en ligne exige aussi de comprendre l'organisation administrative et institutionnelle belge et bruxelloise (qui est complexe et change souvent, comme nous le rappelle l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2017 : 79-80).

D'autres institutions³ et des chercheuses et des chercheurs⁴ ont aussi remarqué l'importance d'avoir un bon niveau de lecture et d'écriture pour pouvoir accéder aux droits via les nouvelles technologies. Ainsi par exemple Nadia Kesteman, chargée de recherche et d'évaluation à la Caisse Nationale des Allocations Familiales en France (CNAF), affirme que :

"La question de l'illectronisme est donc indissociable de celle de l'illettrisme, et plus largement de la maîtrise des compétences de base en lecture, compréhension et calcul. La question revêt un aspect crucial dès lors que l'accès aux prestations et aux droits passe par le tout écrit à distance." (2020 : 66)

Il faut noter que la demande de canaux de communication non numériques pour accéder aux services d'intérêt général n'est pas uniquement faite par la population analphabète. Les difficultés avec le numérique ne touchent pas exclusivement les personnes en difficulté de lecture et d'écriture. Selon le *Baromètre de l'inclusion numérique 2024*, 36 % de la population bruxelloise de 16 à 74 ans est en situation de vulnérabilité numérique (2024 : 18).

Bien qu'il y ait des individus avec de faibles compétences numériques dans toutes les catégories de la population, le *Baromètre* montre des écarts importants selon l'âge, le niveau d'études, le montant des revenus ou la nationalité (2024 : 22). Par rapport à l'écart selon le niveau d'é-

¹Voir : <https://lire-et-ecrire.be/Journee-de-l-alpha-2020-campagne-Les-oublies-du-numerique>

²Voir : Publications - Lire et Écrire

³Voir par exemple : Groupe d'experts de haut niveau de l'Union européenne sur la lutte contre l'illettrisme, 2012. *Pour un Européen sur cinq, le monde reste difficile à lire*, Bruxelles.

⁴Voir par exemple : Aouici, Sabrina et Rémi Gallou, Malorie Peyrache, Julie Rochut, 2021. « La dématérialisation des services publics. Enquête sur l'impact des difficultés d'accès aux services numériques », dans *Les cahiers de la CNAV*, N°16 juin 2021.

Paris : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

tudes, 70 % des Bruxellois et des Bruxelloises ayant un niveau de diplôme peu élevé sont vulnérables face à l'environnement en ligne, contre 16% seulement de leurs homologues diplômés de l'enseignement supérieur (2024 : 18). En ce qui concerne les difficultés d'accès aux droits et aux services via le numérique, 19 % de la population bruxelloise ne recourent pas à l'e-administration (2024 : 30). Une fois de plus, parmi ces personnes, nous retrouvons principalement une population avec un faible niveau d'études et de revenus. Il est intéressant de noter que parmi les usagères et usagers peu qualifiés de l'e-administration, 53 % ont sollicité l'aide d'un tiers pour effectuer des démarches administratives en ligne (2024 : 36-38).

Comme nous le dit le sociologue français Fabien Granjon, nous assistons à la :

"Fabrique de l'incapacité de certains publics parmi les moins habitués à la manipulation des technologies numériques de l'information et de la communication, qui tendent aussi à devenir des non-usagers des services publics." (2024 : 39).

Les conséquences des inégalités socio-numériques sur l'accès aux droits et aux services sont importantes tout comme sur l'accès à d'autres opportunités culturelles, sociales ou professionnelles... Les chercheurs néerlandais et anglais en inégalités numériques Alexander Van Deursen, Ellen Helsper, Rebecca Eynon et Jan Van Dick, dénoncent que non seulement les inégalités sociales croissantes se manifestent dans les inégalités numériques, mais qu'en plus les inégalités numériques amplifient les inégalités sociales existantes et les renforcent (2017).

Pour les personnes en difficulté avec l'écrit, les guichets offrent la possibilité de s'exprimer oralement et d'écouter l'interlocuteur calmement. La communication non verbale aide aussi grandement à la compréhension. Au guichet, ces personnes peuvent apporter les documents qu'elles ont reçus et qu'elles ne comprennent pas. Les services téléphoniques peuvent aider des personnes analphabètes (surtout s'il n'y a pas un système de répondeur interactif trop difficile ou long), spécialement pour des petits renseignements ou pour demander rendez-vous. Mais l'expérience nous montre que le téléphone ne peut pas remplacer l'accueil physique. Pour beaucoup de personnes en difficulté avec l'écrit, il est plus difficile de comprendre l'interlocuteur

et de s'exprimer oralement par téléphone qu'en présentiel. Il ne s'agit pas seulement d'avoir les compétences à l'oral, il s'agit aussi de se sentir autorisé à demander ou à questionner l'interlocuteur rapidement par téléphone (Galvan Castaño 2022 : 29 -30).

Le sociologue français Vincent Dubois explique la surreprésentation des fractions les plus défavorisées de la population aux guichets des Caisses d'allocations familiales en France (CAF) par trois autres raisons (2003). En premier lieu, les personnes dont la situation (familiale, professionnelle et d'habitation) est sujette à des changements fréquents sont en grande majorité les plus démunies. Ces personnes doivent informer les autorités de ces changements. En deuxième lieu, les populations "culturellement démunies" (selon l'expression de Dubois) ont des difficultés pour comprendre les courriers de la CAF et pour y répondre par écrit. Se rendre à la CAF est la solution la plus facile pour comprendre et pour se faire comprendre oralement, puisque par téléphone il est difficile de s'expliquer. Cette population en difficulté avec le langage administratif écrit ne se limite pas aux personnes illettrées ou immigrées maîtrisant mal le français. En troisième lieu, c'est pour les personnes les plus démunies que l'accès aux allocations et aux droits a la plus grande importance ; pour elles, le déplacement à la CAF est pleinement justifié (2003 : 31-32).

En conclusion, le guichet, lieu par excellence de la violence symbolique pour la population peu formée, devient aujourd'hui un espace de possibilités et d'écoute. Comme l'exprime Dubois :

"À ces attentes renforcées et renouvelées correspondent en effet de nouvelles pratiques et de nouveaux usages de la relation de guichet. Le guichet est ainsi devenu un endroit propice à l'expression de soi, aux récits de vie et des malheurs de l'existence, et ce pas uniquement dans la logique de tactiques d'apitoiement. (...) Le guichet, symbole de la froideur et de la rigueur administratives, devient ainsi un lieu de parole et d'échange pour ceux qui en manquent." (Dubois 2003 : 190)

Cela dit, les résultats de cette étude montrent que le caractère rude du guichet et son énorme charge de violence symbolique restent pleinement d'actualité pour les personnes analphabètes.

Simplement, dans un monde qui se numérise, le guichet est la meilleure des options, devant toutes les autres.

1.2 Campagne 'L'humain d'abord'

La pandémie de COVID-19 est venue renforcer la nécessité et l'urgence de plaider contre le tout-numérique. Entre mars et mai 2020, un confinement généralisé en Belgique a entraîné la fermeture des guichets de la plupart des services d'intérêt général. Les mois suivants, les alternances d'ouvertures et de fermetures ont rythmé la vie de la population. Sans guichets auxquels se rendre, les personnes analphabètes peinaient à accéder à leurs droits et perdaient énormément d'autonomie. Après des mois de restrictions sanitaires, nous nous sommes rendu compte que nous assistions à l'imposition de la numérisation des services, parfois de manière claire, parfois de manière plus insidieuse. Après les confinements, la grande majorité des guichets sont restés fermés ou peu accessibles, les services téléphoniques sont devenus souvent défaillants, le courrier postal s'est raréfié et a été remplacé par le courriel.

Comme le résume la sociologue belge Périne Brotcorne, cette injonction numérique drastique et violente : "a révélé, avec force et de manière douloureuse, la difficulté d'une large part de la population à s'adapter à la norme du 'tout numérique.'" (2020 : 2)

À Bruxelles, les actions des associations et les initiatives citoyennes contre cette numérisation forcée se sont multipliées en 2021 et en 2022⁵. Pendant cette période, Lire et Écrire Bruxelles a assisté à des réunions de concertation, participé à des colloques et à des manifestations organisées par d'autres associations. Nous avons dédié nos campagnes de sensibilisation de la journée internationale de l'alphabétisation de 2020 et de 2021 aux "oubliés du numérique"⁶.

L'ordonnance 'Bruxelles numérique'

En octobre 2021, nous avons participé à une journée de consultation sur un projet d'ordonnance appelé à ce moment-là 'Brussel Digital act'. Nous avons découvert avec stupeur qu'une loi régionale allait viser à numériser tous les services publics régionaux et locaux bruxellois sans prévoir des canaux de communication non numériques.

Quelques mois plus tard, nous avons reçu un brouillon du texte d'ordonnance. Les craintes se sont confirmées, aucune alternative au canal numérique n'était prévue. Lire et Écrire Bruxelles s'est mobilisée avec d'autres associations et entités bruxelloises. Pendant deux ans, les événements se sont enchaînés : une carte blanche signée par 200 associations, des manifestations, de nombreuses interventions dans des médias régionaux et nationaux, une déclaration d'appui de chercheurs et de chercheuses, des événements et des rencontres avec le gouvernement régional ainsi qu'avec les partis politiques représentés au Parlement bruxellois⁷.

En janvier 2024, l'ordonnance a été votée. Nous sommes parvenus à faire changer le texte initial. Désormais, les administrations bruxelloises doivent maintenir un accueil physique (guichet), des services téléphoniques et le courrier postal⁸. Cependant, ce texte offrait quand même aux autorités une échappatoire : si ces mesures d'accessibilité sont une « charge disproportionnée » pour les autorités publiques, elles ont la possibilité de ne pas les appliquer. Un groupement régional d'associations et de syndicats a posé une requête en annulation sur cet article à la Cour constitutionnelle. En septembre 2025, la Cour a rendu son avis, notre requête a été rejetée mais l'interprétation de la Cour va dans le sens que nous souhaitons puisque la "charge disproportionnée" ne pourra jamais concerner les guichets, les téléphones et le courrier⁹.

Pendant ces mois de mobilisation, la campagne 'L'humain d'abord' s'est définie et construite. Elle est formée par une alliance d'individus, d'associations et de syndicats, essentiellement à Bruxelles. Son objectif est d'interpeller les niveaux de pouvoir communal, régional, fédéral et supranational autour de trois revendications : une pause (un moratoire) dans la numérisation des services essentiels ; la garantie, dans la loi et sur le terrain, d'un contact humain de qualité avec chaque administration et service essentiel via des guichets physiques, des services téléphoniques et la voie postale ; et un grand débat démocratique sur la place à accorder au numérique dans la société.

Orientation vers les services communaux

En mars 2024, nous avons contacté tous les services régionaux et communaux pour savoir si leurs services offraient, comme l'ordonnance l'exige, un guichet, un service téléphonique et

⁵Voir :
-Le collectif d'associations pour un numérique critique et humain (PUNCH) propose des formations et des espaces de débat.
-Le collectif Travail social en lutte dénonce les ravages sociaux produits par cette injonction numérique et organise des actions collectives face à des institutions dématérialisées.
-Le Collectif d'acteurs bruxellois de l'accessibilité numérique (CABAN) se bat pour le financement de l'inclusion numérique et des Espaces Publics Numériques. Lire et Écrire Bruxelles fait partie de ce Collectif.
-Le Comité humain du numérique rédige un "Code numérique" avec des habitants et des habitantes des quartiers bruxellois.
-Le Groupe de travail exclusion numérique de la Coordination Sociale de Schaerbeek (dont le Centre Alpha de Lire et Écrire Bruxelles fait partie) lance

une campagne de monitoring social pour mesurer le temps dédié par les assistants et assistantes sociaux schaarbeekois à réaliser les démarches administratives à la place des services responsables.
-Le Gang des vieux en colère participe à nombre d'actions.
Et encore plus de collectifs et d'associations, dont il est difficile de résumer ici les actions.
⁶Voir : Mardi 8 septembre 2020 : Journée Internationale de l'Alphabétisation. Les oubliés du numérique Mardi 8 septembre 2020 : Journée Internationale de l'Alphabétisation - Lire et Écrire
⁷Voir Flinker, Daniel, 2024. De quoi la campagne contre l'ordonnance Bruxelles numérique est-elle le révélateur ? Bruxelles : Lire et Écrire Bruxelles. <https://lire-et-ecrire.be/De-quoi-la-campagne-contre-l-ordonnance-Bruxelles-numerique-est-elle-le>

la voie postale. Toutes les réponses que nous avons reçues de la part des autorités affirmaient leur volonté de garder des alternatives non numériques et elles louaient la qualité de leur accueil aux guichets. Cependant, les personnes qui fréquentent nos formations continuent de se plaindre des obstacles rencontrés pour accéder à de nombreux services publics. Qui a raison ? Où se situent les problèmes exactement ? C'est le début de notre questionnement.

Parmi les diverses administrations publiques pointées du doigt par le public, la situation des communes semble particulièrement inquiétante. La commune est le premier niveau de contact entre la population et l'Etat. Pour accéder aux droits et aux services essentiels, il faut souvent avoir eu accès préalablement aux services communaux : pour avoir une carte de séjour à jour, pour se domicilier, pour certifier la naissance d'un enfant, etc. Comme l'énonce le *Plan Social Santé Intégrée* du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

"Les Communes et CPAS sont des acteurs importants de la vie sociale et pour le bien-être de la population. Ils disposent de moyens et de compétences importantes pour améliorer le bien-être des citoyen-ne-s. Ils sont des partenaires clés de l'action territorialisée, aussi bien au niveau des quartiers que des bassins d'aide et de soins." (2022 : 21)

"(Objectif) Relayer auprès de tous les services de la Région (hors social santé) et des Communes et CPAS l'importance de garantir un accueil physique et virtuel de qualité surtout pour des publics particulièrement à risque de non-recours." (2022 : Plan Opérationnel 9)

Beaucoup d'associations constatent les problèmes d'accès aux services communaux de leurs publics puisqu'elles les aident au quotidien à surmonter les difficultés administratives. La campagne 'l'humain d'abord !' continue son plaidoyer. Les associations d'Anderlecht, de Bruxelles-Ville, d'Ixelles, de Forest, de Molenbeek-Saint-Jean, d'Etterbeek, de Saint-Gilles et de Schaerbeek sont particulièrement actives. Elles récoltent des témoignages pour formuler des revendications concrètes, elles sensibilisent leurs collègues et leurs publics et elles interpellent les autorités communales sur l'accessibilité des services (Flinker 2025).

Dans ce contexte, nous avons décidé de réaliser une étude sur l'accessibilité des services communaux. Nous nous sommes posé les premières questions : Quelles sont les difficultés des personnes analphabètes pour accéder aux services

communaux bruxellois ? Dans quelle mesure les services communaux sont accessibles par des canaux non numériques ?

Le 8 septembre 2024, notre campagne pour la journée internationale de l'alphabétisation avait pour but de montrer quelle commune les personnes analphabètes souhaiteraient avoir et pour laquelle elles voteraient.

Le cadre et le questionnaire général de notre étude sont établis. Maintenant, il faut réfléchir aux objectifs et questions concrètes, ainsi qu'au champ et au territoire sur lesquels va se focaliser l'analyse.



Image 1 : affiche de la campagne de Lire et Écrire pour le 8 septembre 2024

⁸Voir Décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatifs à la transition numérique des autorités publiques, MB 21-02-2024, https://etaamb.openjustice.be/fr/decret_n2024001474

⁹<https://lire-et-ecrire.be/La-Cour-constitutionnelle-a-rendu-son-arret-sur-Bruxelles-numerique-a-t-on>

1.3 Définition de notre recherche

Le territoire couvert par notre étude

Notre étude s'inscrit dans la dynamique de mobilisation et de plaidoyer que nous venons de présenter. Par manque de moyens, nous avons décidé de circonscrire notre recherche aux communes où les centres d'alphabétisation (Centres Alpha) de Lire et Écrire Bruxelles sont implantés : Anderlecht, Schaerbeek, Molenbeek, Ixelles, Saint-Gilles et Forest (le Centre Alpha de Saint-Gilles déménageant à Forest en 2026) et à la commune de Bruxelles-Ville, en raison du pourcentage élevé d'apprenantes et d'apprenants qui habitent dans cette commune. Lors de l'année de formation 2024-25, 18 % des apprenants et des apprenantes habitaient à Molenbeek, 17 % à Bruxelles-Ville (dont 5 % à Laeken), 14 % à Anderlecht, 13 % à Schaerbeek, 8 % à Ixelles, 4 % à Saint-Josse-Ten-Noode, 4 % à Forest et 4 % à Saint-Gilles.

Les objectifs de notre recherche

- Analyser l'accessibilité des guichets des services de sept communes bruxelloises.
- Comprendre de manière fine quelles sont les difficultés des personnes analphabètes pour accéder aux services communaux bruxellois via des accueils physiques.

La réponse à ces deux objectifs nous permettra de :

- Rédiger des recommandations à destination des communes bruxelloises afin qu'elles améliorent l'accès aux guichets de leurs services à la population, en particulier pour la population en difficulté avec l'écrit.
- Approfondir notre travail de sensibilisation auprès des institutions et autorités publiques sur le phénomène de non-recours aux droits et aux services essentiels chez les personnes en difficulté avec l'écrit.
- Améliorer notre travail de relais social pour les personnes analphabètes.

À partir de ces objectifs, nous avons défini plusieurs questions.

Nos questions de recherche

Notre question principale est :

- Dans quelle mesure les services communaux sont accessibles via des accueils physiques

pour les personnes en difficulté avec l'écrit dans les sept communes étudiées (Anderlecht, Bruxelles-Ville, Forest, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles et Schaerbeek) ?

- Par rapport aux sept communes visées, nous nous sommes demandé :
- Les guichets des services communaux sont-ils accessibles et accueillants pour les personnes en difficulté avec l'écrit ?
- Est-ce que les services communaux répondent aux demandes des personnes en difficulté avec l'écrit ?
- Dans quelle mesure l'inaccessibilité des guichets dans les services communaux induit le non-recours aux droits et aux services essentiels pour ces personnes ?

Champ d'analyse

Étant donné que les communes ont beaucoup de services et que nos moyens sont limités, nous avons décidé de cibler notre analyse. Pour commencer, nous ne ferons pas l'analyse de l'accueil physique des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS). Les CPAS fonctionnent en relative indépendance par rapport aux autres services communaux, ils ne partagent pas les mêmes espaces physiques. Nous tiendrons compte du reste des services communaux, en portant une attention particulière aux services population (belge et étrangère) et état civil, du fait de son caractère fondamental pour accéder à d'autres droits et services. Ainsi, l'Ombuds bruxellois avait déjà remarqué l'importance de ces services et les difficultés pour y accéder dans son rapport de 2023 :

"Les plaintes à l'égard des Communes concernaient principalement les 'Affaires citoyennes' qui correspondent généralement aux services état civil, population et étrangers. Ceci n'a rien d'étonnant, ces services constituent l'un des principaux points d'interaction entre les administrations communales et les citoyens. De plus, ces services sont souvent le point de départ de la vie administrative des citoyennes et citoyens.

Les attentes et griefs des citoyens les plus fréquents visaient les délais de réponse, l'accessibilité des services, en particulier les guichets disponibles uniquement sur rendez-vous, et l'application correcte de la réglementation, notamment en matière de renouvellement de titres de séjour ou de reconnaissance d'actes étrangers. Certaines de ces plaintes ont soulevé des questions liées à l'intérêt supérieur de l'enfant ou au droit à l'erreur." (2023 : 38)

CHAPITRE 2 : Contexte

2.1 Lire et Écrire, l'alphabétisation à Bruxelles et les personnes analphabètes

Le mouvement Lire et Écrire est composé de huit régionales wallonnes et d'une régionale bruxelloise ainsi que de trois coordinations : une pour la Wallonie, une pour Bruxelles et une pour la Communauté Française. Créée par les mouvements ouvriers chrétien et socialiste en 1983, l'ASBL Lire et Écrire considère que l'alphabétisation est un droit fondamental pour tous et toutes. L'association s'est donnée pour buts :

- D'attirer l'attention de l'opinion publique et des pouvoirs publics sur la persistance de l'analphabétisme et sur l'urgence d'en combattre les causes et d'y apporter des solutions ;
- De promouvoir le droit effectif à une alphabétisation de qualité pour tout adulte qui le souhaite ;
- De développer l'alphabétisation dans une perspective d'émancipation et de participation des personnes et de changement social vers plus d'égalité.

Lire et Écrire Bruxelles développe des actions d'alphabétisation dans ses cinq centres d'alphabétisation (appelés Centres Alpha) et dans d'autres associations de la Région. Elle réalise aussi des actions de formation des formateurs et des formatrices, d'accueil et d'orientation du public, d'accompagnement des chercheurs et des chercheuses d'emploi, d'analyse et d'interpellation politique et de sensibilisation sur les droits des personnes analphabètes. Lire et Écrire Bruxelles coordonne les actions d'alphabétisation sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale dans 138 lieux différents gérés par 119 associations.

Lire et Écrire Bruxelles estime que 10 % des adultes à Bruxelles sont analphabètes du point de vue fonctionnel, c'est-à-dire qu'ils "ne peuvent pas se livrer à toutes les activités qui requièrent l'alphabétisme aux fins d'un fonctionnement efficace de son groupe ou de sa communauté et aussi pour lui permettre de continuer d'utiliser la lecture, l'écriture et le calcul pour son propre développement et celui de la communauté." (UNESCO 1978).

Ce chiffre est similaire aux résultats obtenus dans les enquêtes menées dans des régions ou pays proches¹⁰.

Les causes de l'analphabétisme reposent sur les inégalités sociales, économiques et culturelles existant dans notre société et dans les sociétés d'origine des personnes qui fréquentent nos formations. Il est extrêmement fréquent que les personnes analphabètes cumulent des critères de discrimination (à cause desquels, justement, elles n'ont pas pu fréquenter l'école, ou le faire dans des conditions d'égalité) : la quasi-totalité des personnes analphabètes proviennent et vivent dans un milieu socio-économique pauvre (condition sociale) et ce sont pour la plupart des femmes (genre).

Le fait de ne pas savoir lire et écrire leur pose des difficultés pour accéder à l'information, pour faire valoir leurs droits, pour accéder à un emploi (et en particulier à un emploi bien rémunéré et dans des conditions de travail non pénibles), ces difficultés entraînent d'autres (difficulté d'accès à un logement décent, à la santé, à la culture...) et se répercutent sur les premières (la précarité de l'emploi, le mal-logement entravent la formation en alphabétisation).

Pendant l'année académique 2023-2024, 1.248 personnes ont fréquenté nos formations en alphabétisation à Bruxelles¹¹, 73 % étaient des femmes, 27 % des hommes. Leur parcours scolaire est divers : 39 % des personnes qui fréquentent nos formations ne sont jamais allées à l'école, 47 % ont uniquement fréquenté l'école primaire (parfois, elles n'y sont allées que quelques années, parfois elles ont fini leurs études primaires). La plupart des apprenants et des apprenantes ont entre 35 et 64 ans. Presque toutes et tous sont d'origine étrangère (seulement sept sont nés ou nées en Belgique), 26 % ont la nationalité belge et 66 % ont une nationalité extra-UE. Les cinq pays de naissance les plus représentés sont le Maroc, la Guinée, la Syrie, l'Afghanistan et le Congo.

Les personnes qui fréquentent nos formations ont souvent un statut socio-professionnel précaire. Seulement 3 % de notre public travaillent, 4 % sont (pré)pensionnés, 4 % ont un revenu provenant de la mutuelle, 11 % sont des demandeuses ou des demandeurs d'emploi indemnisés, 31 % dépendent du CPAS, 22 % sont sans revenus et

¹⁰Voir par exemple :
-L'enquête PIAAC 2012 de l'OCDE annonce, en Flandre, un taux de 14 % de personnes âgées entre 16 et 65 ans ayant des difficultés à comprendre un texte suivi (les résultats de l'enquête effectuée en 2023 sont attendus en décembre 2024).
-L'enquête sur les forces de travail, indique qu'en Belgique, en 2023, 10

% de la population âgée de 15 ans ou plus n'ont pas de diplôme ou au maximum un diplôme de l'enseignement primaire.
-En France, l'enquête Information et Vie quotidienne menée en 2022 montre que 8 % des personnes âgées de 18 à 65 ans sont en très grande difficulté avec l'écrit. 4 % d'entre elles sont illettrées, elles ont suivi leur scolarité en France depuis le début.

12 % sont en attente d'un statut.

Un peu plus de la moitié de nos heures de formation s'adressent à un public en alphabétisation ayant une très faible connaissance du français oral. Nos formations ciblent les compétences langagières (c'est-à-dire la compréhension orale, la compréhension écrite, la production orale et la production écrite), mais elles incluent aussi les mathématiques, le numérique, la connaissance du contexte social, économique et politique, comme des savoirs de base indispensables dans notre société. Le travail sur d'autres compétences transversales est aussi présent, comme celles liées à la confiance en soi, à "apprendre à apprendre", la dimension interculturelle ou l'adoption d'une posture critique.

2.2 Les communes bruxelloises

Missions et obligations légales

La Belgique est divisée en trois régions : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ; et en trois communautés linguistiques : la française, la flamande et la germanophone. Les territoires des régions et des communautés ne correspondent pas exactement. Ainsi dans la région bruxelloise, les communautés française et flamande partagent un même territoire. La Région de Bruxelles-Capitale est formée par 19 communes. En Belgique :

"Chaque commune est dotée d'organes démocratiques issus d'élections au suffrage universel. Elles agissent dans l'intérêt des citoyens qui vivent sur leur territoire. Elles peuvent soit relayer les décisions prises par d'autres niveaux de pouvoir, soit exercer un pouvoir local autonome en veillant au respect des droits et devoirs démocratiques des habitants.

Bien que les communes soient subordonnées à l'État fédéral, aux communautés et aux régions, elles jouissent également d'une certaine autonomie. La Constitution reconnaît le principe de l'autonomie des communes dans toutes les missions d'intérêt communal. Cependant, cette autonomie est équilibrée par la tutelle à laquelle les communes sont soumises."¹¹

Les communes ont des missions obligatoires et

des missions facultatives. Parmi les missions obligatoires, nous retrouvons, entre autres, la tenue des registres de l'état civil et de la population, l'enseignement primaire et la délivrance des permis d'urbanisme et d'environnement. Parmi les missions facultatives, nous retrouvons le logement ou les activités socio-culturelles. Leurs missions doivent s'exercer en respectant le cadre légal, c'est-à-dire les droits fondamentaux mis en place par l'Union européenne et par la Constitution belge, ainsi que les lois fédérales et les ordonnances régionales qui concernent le fonctionnement et les compétences des communes.

Nous allons faire un recensement rapide des normes qui régissent les obligations d'accessibilité et de traitement via un accueil physique des services communaux vis-à-vis de leur population.

Les principes juridiques qui régissent les services publics

Trois principes régissent les services publics. Premièrement, le principe d'égalité, il implique qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers et usagères quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même. Deuxièmement, le principe de continuité, il suppose la permanence des services essentiels pour la vie sociale. Troisièmement, le principe de mutabilité ou d'adaptabilité, il entraîne l'obligation d'ajustement des services à l'évolution des besoins des usagers et usagères et aussi des innovations technologiques.

En 1970, le juriste français André de Laubadère ajoute un quatrième principe, le principe de neutralité : "Selon lequel le fonctionnement du service public ne doit être guidé que par les exigences de l'intérêt général." (Caponetti et Sak 2016 : 12)

D'autres principes continuent à être débattus au niveau juridique et politique : tels que le principe d'accessibilité (sociale, économique et géographique), le principe de transparence ou celui de participation citoyenne.

Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est formé par 46 États-membres (parmi eux, la Belgique). Sa mission est de promouvoir la démocratie, les droits humains et l'État de droit dans toute l'Europe et au-delà.

¹¹Voir : Lire et Écrire Bruxelles, 2025. *Rapport annuel 2024*, Bruxelles.
¹²<https://be.brussels/fr/propos-de-la-region/structure-et-organisation/cpas->

[communes-et-pouvoirs-locaux/les-communes](https://be.brussels/fr/propos-de-la-region/structure-et-organisation/cpas-)

Son Assemblée parlementaire dans sa résolution *Réduire la fracture numérique : promouvoir l'égalité d'accès aux technologies numériques* demande aux États de :

"Passer d'une logique de services publics entièrement dématérialisés à une logique de services publics entièrement accessibles, y compris en maintenant un accès non numérisé aux services publics dans chaque cas où cela est nécessaire à garantir l'égalité d'accès aux services publics, leur continuité et leur adaptation aux usagers et usagers." (2023/2510)

Les résolutions reflètent les décisions de l'Assemblée sur des questions qu'elle est habilitée à régler ou l'expression d'opinions qui engagent sa seule responsabilité.

Les droits fondamentaux et les droits sociaux garantis par l'Union européenne

En 2011, la Commission européenne a établi que les services d'intérêt général doivent veiller au respect de certaines valeurs partagées comme l'accessibilité, l'égalité de traitement ou l'accès universel, en ce qui concerne l'exécution ou la fourniture de ces services¹³.

En 2012, la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* a consacré le droit de chaque personne à une protection adéquate en matière sociale, ainsi qu'à l'accès aux services sociaux et à l'assistance sociale. Les institutions publiques doivent donc assurer un accueil de qualité et accessible à tout citoyen et citoyenne européens, y compris les personnes issues de pays tiers résidant légalement dans l'Union européenne.

En 2017, le *Socle européen des Droits sociaux*¹⁴ a consacré le droit aux services essentiels en ces termes : "Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité (...). Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services."

En 2022, le Parlement européen a émis la *Résolution sur la fracture numérique : les différences sociales produites par la numérisation*. Dans ce document non contraignant, les eurodéputés et les eurodéputées plaident pour un accès non numérique aux services publics dans l'Union européenne.

"Préoccupé par le déclin de la présence physique des services publics, notamment dans les zones rurales et à la périphérie des villes, le Parlement a demandé que des mesures soient prises pour favoriser une protection spécifique de l'accès aux services de base pour tous, sans discrimination fondée sur une maîtrise insuffisante de la technologie. Il a souligné que le cadre réglementaire de l'UE devrait garantir que la numérisation est centrée sur l'humain et que les droits fondamentaux sont pleinement respectés dans l'économie numérique, en particulier pour les travailleurs." (2022/2810 RSP)

En résumé, bien que les obligations d'accessibilité des services publics au niveau européen ne soient pas définies de manière précise, les institutions publiques sont tenues de respecter les droits fondamentaux des résidentes et des résidents européens, notamment en matière d'accès aux services d'intérêt général, aux services sociaux et à l'assistance sociale, et de fournir un accueil de qualité et accessible à toute la population.

La Constitution de la Belgique

Trois articles dans la Constitution nous semblent intéressants à l'égard de notre étude. Les articles 10¹⁵ et 11¹⁶ établissent l'égalité des Belges devant la loi et la garantie de non-discrimination dans la jouissance des droits et des libertés. D'un point de vue juridique, une discrimination est une différence préjudiciable de traitement fondée sur un critère prohibé dans un domaine donné, tel que l'accès à l'emploi ou au logement. Il faut noter que le fait d'être analphabète fait partie du critère de discrimination en raison de la condition sociale.

Par rapport au caractère discriminatoire de la digitalisation à outrance des services publics, le 3 février 2023, le Service de lutte contre la pauvreté et UNIA ont publié un *Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services (publics ou privés)*¹⁷. Dans cet avis commun, les deux institutions interfédérales reconnaissent le caractère discriminant de la dématérialisation des services publics et d'intérêt général à l'égard des personnes en situation d'analphabétisme.

L'article 23¹⁸ de la Constitution garantit que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui inclut donc le droit, parmi

¹³ Commission européenne, 2011. *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe*, Bruxelles, COM (2011) 900 final.
¹⁴ Adopté en 2017 par la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européens. Voir : https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf

¹⁵ "Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. L'égalité des femmes et des hommes est garantie."
¹⁶ "La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques."

d'autres, à accéder à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale.

Les chartes au niveau fédéral

En 1992, le gouvernement fédéral belge approuve la *Charte de l'utilisateur des services publics*. Ce document vise à l'amélioration du service offert par les administrations fédérales et il a pour but de contribuer à améliorer la relation de confiance entre la population et les autorités. En 2006, le gouvernement fédéral rédige la *Charte pour une administration à l'écoute des usagers*. Dans ce texte, des garanties concrètes sont données notamment sur le plan de l'accessibilité, du traitement des dossiers et de la qualité du service public fédéral. Cependant, ces chartes ne visent que les services publics offerts par le gouvernement fédéral. Les services communaux ne sont donc pas forcés de les respecter.

Les lois fédérales

Arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative

L'objectif de cette loi est d'établir quelle langue sera employée en matière administrative en fonction de la région linguistique. Les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale doivent rédiger en français et en néerlandais les avis, les communications et les formulaires destinés au public (article 18). Tout service local de Bruxelles-Capitale doit employer, dans ses rapports avec la population, la langue que l'intéressé ou l'intéressée utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais (article 19).

Arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé 'Nouvelle Loi communale'

La 'Nouvelle Loi communale' constitue le texte de base du droit communal. Elle détermine la majeure partie des règles applicables dans les 19 communes bruxelloises. Cette loi et les ordonnances qui la complètent obligent les services communaux à garder un certain degré d'accessibilité. Ainsi, l'article 135 § 3 énonce que :

"Les communes sont chargées de faire bénéficier leurs habitants d'une administration dont les modes et périodes d'accès sont adaptés via des heures d'ouverture plus étendues au

moins un jour par semaine, et via des services par internet (Ord. 5.3.2009, M.B. 13.3.2009)."

Par rapport à la formation du personnel des communes, l'article 145bis § 2 établit :

"Tous les membres du personnel ont le droit de recevoir l'information, la formation et les ressources nécessaires pour développer les compétences utiles à l'exercice de leur fonction et à l'évolution de leur carrière professionnelle. Ils ont le devoir de suivre les formations prévues à cet effet."

Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers

L'article 2 de cet arrêté énonce que la population peut demander oralement un certificat ou un extrait de registre des services population et étrangers :

"Toute personne peut obtenir un extrait des registres ou un certificat, établi d'après ces registres, pour autant que les informations qu'ils contiennent la concernent.

La demande est formulée oralement ou par écrit par la personne concernée, son représentant légal ou son mandataire spécial auprès du service de la population de la commune où elle est inscrite. La personne concernée ne doit justifier d'aucun intérêt particulier."

Loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public

Cette loi transpose les dispositions de la directive 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatives à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public fédéral. Les organismes du secteur public sont censés prendre les mesures nécessaires pour que leurs sites internet et leurs applications mobiles soient perceptibles, utilisables, compréhensibles et robustes. Les organismes du secteur public doivent fournir et mettre régulièrement à jour une déclaration sur l'accessibilité détaillée, complète et claire sur la conformité de leurs sites internet et de leurs applications mobiles avec la présente loi.

¹⁷avis_relatif_à_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_publics_ou_privés.pdf

¹⁸"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment :

1. le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le

cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;
2. le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
3. le droit à un logement décent ;
4. le droit à la protection d'un environnement sain ;

Les obligations provenant de la Région Bruxelles-Capitale

Ordonnance relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes publics régionaux et des communes

En 2018, une ordonnance a (aussi) transposé la directive 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatives à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public régional et local de la Région Bruxelles-Capitale.

Ordonnance 'Once only'

En 2020, l'ordonnance « garantissant le principe de la collecte unique des données » a été adoptée. L'objectif de cette ordonnance est de réduire les charges administratives pesant sur la population en imposant le principe de collecte unique des données et donc l'obligation de la part des autorités locales et régionales de réutiliser les données déjà disponibles au sein des administrations. Sur base d'un numéro d'identification unique, comme le numéro de registre national, une administration locale ou régionale ne peut plus demander des informations qu'elle peut se procurer via des informations et des documents disponibles au sein des administrations (sources authentiques), comme la date de naissance, l'adresse, la composition de ménage ou l'avertissement-extrait de rôle.

Ordonnance 'Bruxelles numérique'

Les décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 25 janvier 2024 et du 1er février 2024 relatifs à la transition numérique des autorités publiques, sont connus en tant qu'ordonnance 'Bruxelles numérique'.

Comme nous l'avons déjà expliqué, l'ordonnance 'Bruxelles numérique' oblige les administrations bruxelloises à maintenir des accueils physiques (guichets), des services téléphoniques et le courrier postal pour toute démarche administrative. Ainsi l'article 13. § 1er énonce que :

"Les autorités publiques garantissent l'inclusivité à tout usager, a minima par les mesures suivantes :

1. un soutien à la réalisation en ligne de toute procédure administrative ou de toute communication ;
2. la mise en place ou le maintien d'une alternative à toute procédure administrative ou à

toute communication en ligne.

À minima, les autorités publiques doivent prévoir pour les usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale. Des mesures alternatives peuvent être mises en place pour autant qu'elles garantissent à l'utilisateur concerné un niveau de service au minimum équivalent aux mesures précitées.

Les autorités publiques garantissent aux usagers un accès adéquat aux services qu'elles leur destinent et des horaires d'ouverture adaptés aux missions et au public.

Elles veillent à assurer la publicité de ces modalités. "

Mais l'article 13 ouvrait aussi la possibilité à ce qu'il n'y ait pas d'alternative à cette numérisation totale de l'accès aux services publics. L'article 13 § 8 stipulait :

"Les autorités publiques ne sont pas tenues de satisfaire aux exigences visées aux paragraphes 1, alinéa 1er, et 2, alinéa 1er, lorsque ces exigences ont pour effet d'imposer une charge disproportionnée aux autorités publiques. Dans ce cadre, l'autorité publique doit procéder à une évaluation préalable pour déterminer dans quelle mesure le respect des exigences visées aux paragraphes 1, alinéa 1er, et 2, alinéa 1er, impose une charge disproportionnée.

Les autorités publiques documentent l'évaluation préalable réalisée conformément à l'alinéa 1er".

24 associations et syndicats actifs à Bruxelles (auxquels UNIA s'est joint) ont déposé une requête devant la Cour constitutionnelle afin de s'assurer qu'il y ait systématiquement plusieurs alternatives à la digitalisation. En septembre 2025, la Cour Constitutionnelle a rendu un avis selon lequel la "charge disproportionnée" ne pourra jamais concerner les guichets, les téléphones et le courrier. Comme UNIA l'explique dans son communiqué de presse¹⁹ :

- "Les 3 alternatives physiques au numérique prévues par le texte (les guichets, les permanences téléphoniques et les échanges postaux) sont des alternatives cumulatives. C'est-à-dire que les autorités publiques doivent prévoir l'accessibilité de l'administration via ces 3 alternatives en plus de la voie numérique.
- Des mesures alternatives à ces 3 accès peuvent aussi être mises en place si elles sont elles-mêmes non numériques et qu'elles garantissent un niveau de service au minimum équivalent.

¹⁹ Voir <https://www.unia.be/fr/actua/ordonnance-bruxelles-num%C3%A9rique-arr%C3%AAt-cour-constitutionnelle>

- L'administration ne peut pas renoncer à ces 3 alternatives non numériques ou à une garantie non numérique équivalente, même en cas de charge disproportionnée."

Contexte social, économique et politique

Selon l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)²⁰, 1.255.000 personnes vivent dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elles sont réparties sur 19 communes. La taille du territoire et le nombre d'habitants et d'habitantes des communes varient énormément. Ainsi, la commune de Bruxelles-Ville frôle les 200.000 habitants et habitantes et couvre un territoire de 32 kilomètres carrés, alors que la commune de Koekelberg abrite moins de 25.000 personnes et couvre un espace de 1,15 kilomètre carré.

La Région de Bruxelles-Capitale est profondément cosmopolite, 37 % de sa population a une autre nationalité que la nationalité belge, 23 % la nationalité d'un pays de l'Union européenne (UE) et 14 % celle d'un pays hors UE. Les nationalités étrangères les plus représentées sont la française, la roumaine et l'italienne. Mais il faut garder à l'esprit que le nombre de personnes d'origine étrangère est encore plus élevé puisque presque 60 % de la population bruxelloise avait une nationalité étrangère à sa naissance. Ainsi, les deux langues officielles, le français et le néerlandais, cohabitent avec beaucoup d'autres sur un territoire qui accueille des personnes venues de 186 pays.

Comme les données de l'IBSA nous le montrent, les communes avec le pourcentage le plus élevé de personnes non belges (toutes les nationalités étrangères confondues) dans la Région de Bruxelles-Capitale sont Ixelles (51 %) Etterbeek (50 %) et Saint-Gilles (49 %). Il s'agit de communes avec un revenu par habitant dans la moyenne et qui accueillent beaucoup de populations européennes (autour de 35 % de leur population). Les communes qui abritent le plus grand pourcentage de personnes étrangères hors UE sont Saint-Josse-ten-Noode (20 %) et Evere (17 %), suivies de près par Anderlecht, Bruxelles-Ville, Molenbeek-Saint-Jean et Schaerbeek (toutes à 16 %). À part Evere, les cinq autres communes font partie des dix communes les plus pauvres de Belgique.

En ce qui concerne le contexte économique et social, la Région de Bruxelles-Capitale est une zone très contrastée. Le PIB par habitant de la Région (78.344 euros) vaut presque le double de celui de la Belgique (47.595 euros). Cependant, six des dix communes belges dont les habitants et les habitantes ont les revenus²¹ les plus bas se trouvent en région bruxelloise : Saint-Josse-ten-Noode, Molenbeek-Saint-Jean, Anderlecht, Koekelberg, Schaerbeek et Bruxelles-Ville²². La proportion des personnes de 25 à 64 ans ayant un haut niveau d'éducation est plus élevée à Bruxelles que la moyenne en Belgique, mais la part des personnes ayant un faible niveau d'éducation est aussi supérieure à la moyenne des régions flamande et wallonne. La Région de Bruxelles-Capitale est le premier bassin d'emplois en Belgique et, en même temps, le taux de chômage (11 %) vaut deux fois le taux moyen belge (5 %). De plus, 6,5 % de la population bruxelloise de 18 à 64 ans percevait un revenu du CPAS en 2023²³. Ce pourcentage est bien plus élevé que celui observé dans les deux autres régions, puisqu'il est de 1,3 % pour la Région flamande et 3,6 % pour la Région wallonne.

Comment expliquer ces contrastes ? Pour commencer, un travailleur ou une travailleuse de la Région de Bruxelles-Capitale sur deux n'habite pas à Bruxelles : il ou elle fait le trajet depuis les régions flamande (principalement) et wallonne pour venir travailler à Bruxelles. Ces personnes qui font la "navette" tous les jours pour venir travailler dans la capitale paient leurs impôts dans la région où elles habitent. La proportion d'emplois à qualification supérieure est plus importante en région bruxelloise que dans les régions flamande et wallonne à cause, fondamentalement, de la 'tertiarisation' de son économie. A peine 11 % de l'emploi intérieur bruxellois est occupé par des personnes peu diplômées²⁴, alors que 26 % des personnes entre 15 et 64 ans habitant la Région de Bruxelles-Capitale ont un bas niveau de qualification. Bruxelles attire des milliers de personnes étrangères hautement qualifiées pour travailler dans des institutions internationales (OTAN, UE, ambassades) et dans les entreprises et entités qui sont liées à ces institutions.

²⁰ Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), 2025. *Mini-Bru. La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres 2025*, Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.

²¹ Les revenus disponibles équivalent administratif.

²² Voir Statbel : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/data/lab/revenu-disponible-administratif>

Les inégalités sociales et économiques décrites se reflètent dans la division socio-territoriale des communes bruxelloises. La zone qualifiée de "croissant pauvre" se trouve aujourd'hui (et historiquement²⁵) à l'Ouest de la Région, autour du canal. On y trouve les communes de Saint-Josse-ten-Noode, Molenbeek-Saint-Jean, Anderlecht, Koekelberg, Schaerbeek, Bruxelles-Ville et Saint-Gilles. Comme nous pouvons l'observer sur la carte, le revenu imposable est clairement inférieur dans ces communes :

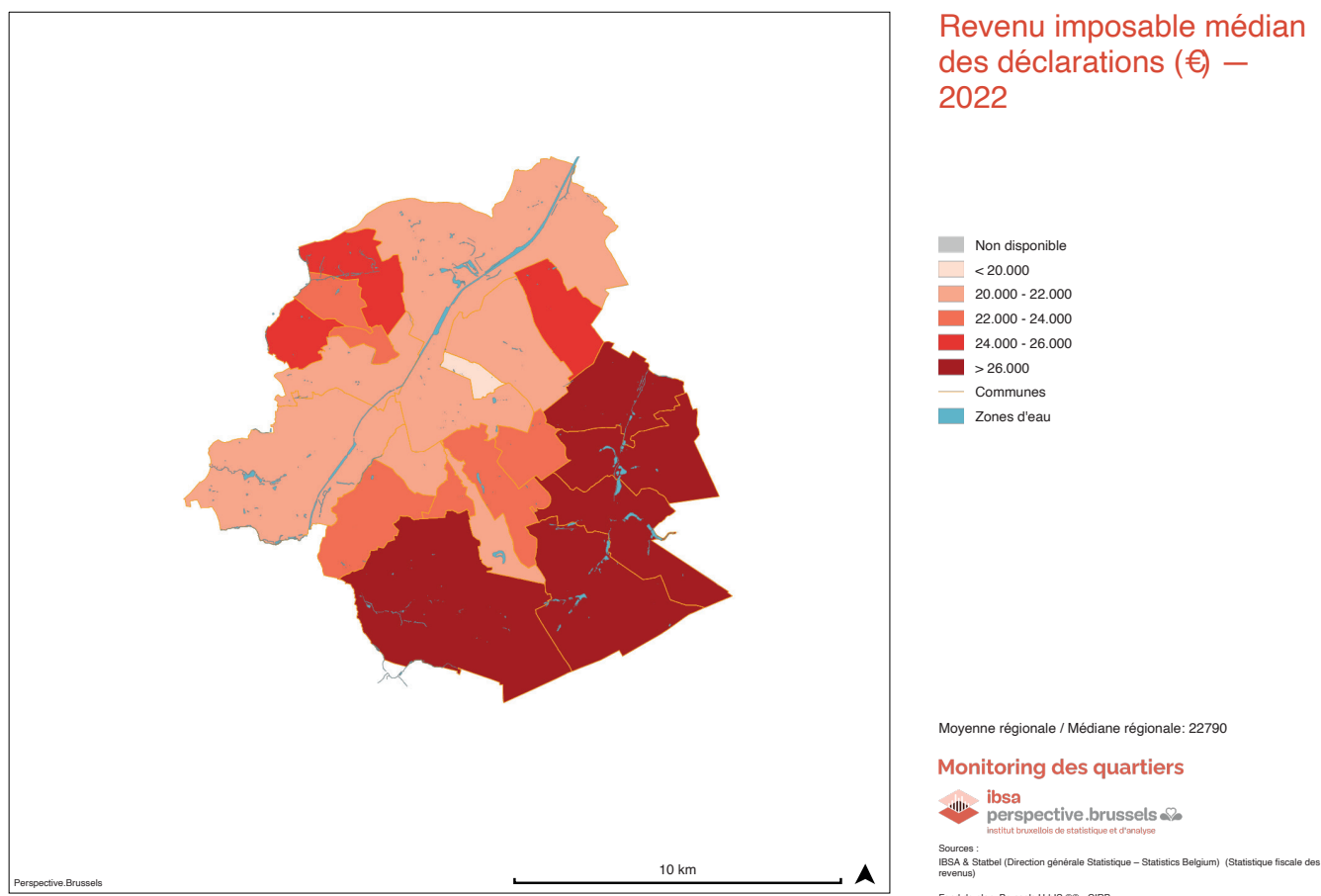


Image 2 : carte Région de Bruxelles-Capitale selon le revenu imposable médian des déclarations en euros 2022. Source : IBSA

Dans ces communes, les revenus moyens sont faibles, le taux de chômage est important, le nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée pour l'assurance soins de santé (BIM) est très élevé, beaucoup d'habitants et d'habitantes ont des bas niveaux de qualification et la vulnérabilité numérique est très élevée. Ainsi, selon une étude de 2017 commanditée par le Centre d'informatique pour la Région bruxelloise (CIRB) :

"Les communes d'Anderlecht, de Molenbeek-Saint-Jean et de Saint-Josse-ten-Noode présentent un indicateur de vulnérabilité numérique deux fois plus élevé que les communes les moins touchées par ce phénomène." (Bonnetier et autres 2018)

Mais ces communes ne se résument pas à leurs problèmes. Comme le revendique le géographe belge Mathieu Van Crieckingen, présenter ces

²³ IBSA, 2024. *Panorama socio-économique 2024. Contexte économique, social et environnemental de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale, p. : 48.

²⁴ Actiris 2020, *Rapport 2020. Etat des lieux. Le marché de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, p. : 11.

²⁵ En effet, l'industrialisation de Bruxelles au XIX siècle utilise le canal comme voie de transport privilégiée et les ouvriers et les ouvrières s'installent près des usines et des postes de travail. Les classes plus aisées préfèrent les quartiers à l'Est, où le En effet, l'industrialisation de Bruxelles au XIX siècle utilise le canal comme voie de transport privilégiée et les ouvriers et les

ouvrières s'installent près des usines et des postes de travail. Les classes plus aisées préfèrent les quartiers à l'Est, où le risque d'inondations est plus bas, les forêts sont à portée de main et les industries et les ouvriers hors de vue. Cette division sociale et économique de la région reste après la désindustrialisation lors des années 70 et 80 du siècle passé.

communes seulement en termes de zones "en déshérence" :

"Occulte les diverses ressources d'usage qui y sont accessibles, en matière d'accès à des logements, à différentes formes de travail et de revenus, ou encore à des lieux de sociabilité et des réseaux d'interconnaissances. En d'autres termes, les quartiers populaires remplissent un rôle de soutien essentiel pour nombre de travailleurs immigrés ou précaires, de familles pauvres, d'artistes ou d'étudiants sans grands moyens financiers..., rôle qu'aucun autre espace de la ville n'assure." (2022).

En plus d'accueillir plus de personnes provenant des pays non européens, les communes du "croissant pauvre" sont une sorte de plaque tournante pour les personnes migrantes qui arrivent en Belgique. Comme le décrit le *Plan Social Santé Intégrée de la Région de Bruxelles* :

"De façon générale, les communes formant le croissant pauvre renouvellent plus rapidement leur population en raison de leur fonction d'accueil des mouvements successifs d'immigration. Cette caractéristique distingue une ville 'mobile', à la fois plus jeune, plus pauvre et plus multiculturelle, dans les quartiers centraux et une ville 'stable' dans les communes de la deuxième couronne." (Commission communautaire commune, 2022 : 10)

Le financement des communes

Nous avons décidé de faire un bref état des lieux des finances des communes de la Région de Bruxelles-Capitale car comme l'énonce l'Ombuds bruxellois, l'enjeu des moyens disponibles pour les pouvoirs locaux pour assurer l'accessibilité est aujourd'hui fondamental.

"Le défi se trouve désormais du côté des administrations, d'abord pour celles qui étaient déjà passées au tout digital et vont devoir réintroduire des canaux humains, ce dont on ne peut que se réjouir. Ensuite, pour toutes les autres qui vont devoir faire les arbitrages adéquats pour maintenir des canaux humains accessibles et suffisants, tout en développant le canal numérique (elles disposent d'un délai de cinq ans pour y parvenir). Car le vrai enjeu va résider dans les moyens dont disposeront les services publics pour répondre aux ambitions du gouvernement." (2023 : 12)

Selon le rapport du service régional Bruxelles pouvoirs locaux, *Les finances communales bruxelloises (2018-2022)*, le niveau de recettes propres et de dépenses par habitant ou habitante est très dis-

parate entre les communes bruxelloises. Ainsi, il y a un écart d'un à trois entre les niveaux de recettes les plus bas (Ganshoren, 1 264 euros par habitant et Auderghem 1 413 euros par habitant) et les plus élevés (Ville de Bruxelles, 3 673 euros par habitant et Saint-Josse, 3 376 euros par habitant) (2024 : 22 et 23).

La présence de gares, d'entreprises, de bureaux, d'hôtels ou de commerces (comme c'est le cas de Bruxelles-Ville et de Saint-Josse) suppose une importante entrée de recettes pour les communes. De plus, le profil socio-économique de la population a aussi de l'importance en ce qui concerne le montant des recettes. Selon le rapport de Bruxelles pouvoirs locaux :

"Ainsi, les communes résidentielles Sud-Est (Auderghem, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre) sont caractérisées par des recettes issues des additionnels à l'Impôt des Personnes Physiques et le Précompte Immobilier qui se situent bien au-dessus de la moyenne et par une proportion très limitée issue de la Dotation Générale aux Communes des recettes totales. À l'opposé, pour les grandes communes du canal (Anderlecht, Forest, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek), les recettes issues des additionnels représentent des parts nettement inférieures à la moyenne alors que les recettes issues de la Dotation Générale aux Communes représentent des parts supérieures à la moyenne" (2024 : 25)

Il est à noter que selon le rapport, la proportion des recettes propres des communes, et donc leur capacité d'autosuffisance, a tendance à se réduire d'année en année (2024:15). Anderlecht, Berchem-Sainte-Agathe, Etterbeek, Evere, Ganshoren, Jette, Molenbeek, Saint-Gilles, Schaerbeek, Watermael-Boitsfort et Forest ont bénéficié d'un soutien du Fonds de refinancement. Les communes qui ont reçu un prêt du Fonds sont suivies par un inspecteur pendant toute la durée des prêts, soit 20 ans et ce, même si la situation s'est améliorée. On a ainsi des communes comme Watermael-Boitsfort ou Etterbeek qui sont encore suivies même si elles ont reçu un prêt en 2005 ou 2007. Saint-Josse vient de solliciter un prêt du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales. Bref, 12 communes sur 19 dans la Région de Bruxelles-Capitale sont sous tutelle financière régionale.

En ce qui concerne les dépenses, les frais de personnel constituent la principale source de dépenses sur l'ensemble des 19 communes de la Région. Parmi celles-ci, on distingue les dépenses relatives au personnel encore en activité (37 %

en moyenne) ainsi que les dépenses relatives aux pensions (6 %). Les dépenses de transferts vers les zones de polices (15 %) et les CPAS (14 %) sont également des catégories de dépenses importantes pour les communes bruxelloises (2024 : 17).

En 2026, la réforme des allocations de chômage impulsée par le gouvernement fédéral va exclure du chômage 40.775 Bruxellois et Bruxelloises (Amisi 2025). Pour cette cohorte de personnes exclues, la Fédération des CPAS bruxellois maintient son hypothèse initiale d'un taux de transferts vers les

CPAS de 60 %, soit 24.465 personnes (Amisi 2025). Il faut savoir que toutes les communes ne vont pas subir ce choc de la même façon, trois communes de la Région dépassent ou avoisinent les 4 % de leur population exclue : Saint-Josse, Molenbeek et Saint-Gilles. Le gouvernement fédéral a prévu des compensations financières, reste à savoir si elles seront à la hauteur des dépenses.

CHAPITRE 3 : Cadre théorique

La relation entre l'Etat et l'individu est un sujet de recherche classique. D'innombrables travaux en sociologie, en sciences politiques ou en psychologie sociale ont analysé la relation entre l'administration et les administrés et administrées. Ainsi, l'étude des relations entre les institutions et la population a une longue histoire en sociologie. C'est en effet un des sujets d'étude d'un des fondateurs de la discipline : l'Allemand Max Weber. Sa conception de la bureaucratie est paradigmatique : un corps d'agents et d'agentes spécialisés organisé de façon hiérarchique et qui applique les règles et les procédures de façon impersonnelle, en faisant preuve de neutralité au profit de l'intérêt général.

Comme nous ne pouvons pas faire un résumé d'un champ de recherche tellement conséquent, nous allons nous limiter ici à citer les concepts et les travaux que nous avons mobilisés dans le cadre de cette étude. Certains concepts de la sociologie classique sur la relation entre l'Etat (ou les institutions) et l'individu sont incontournables et restent toujours intéressants : tels que le concept de "stigmaté" conçu par le Canadien Erving Goffman, celui de "violence symbolique" défini par les Français Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron ou le concept de "pouvoir discrétionnaire" proposé par l'Américain Michael Lipsky. Ces concepts seront analysés au regard du contexte social et administratif actuel et de la lecture qu'en font certains auteurs contemporains.

Nous avons aussi utilisé les concepts et les travaux de plusieurs sociologues francophones actuels qui travaillent sur la relation entre l'administration et les classes populaires. Notamment, les ouvrages

des sociologues français Vincent Dubois et Clara Deville et du Suisse Joan Stavo-Debaugé seront largement mobilisés dans cette étude.

3.1 Goffman : du stigmaté

En 1963, le sociologue et linguiste Erving Goffman publie l'ouvrage 'Stigmaté'. Pour lui, le stigmaté est un attribut qui discrédite un individu aux yeux des autres créant un décalage entre son identité sociale réelle et son identité sociale virtuelle. Ainsi par exemple, peuvent être des stigmates : les handicaps, l'orientation sexuelle, la confession religieuse, la prétendue "race"... L'individu porteur d'un stigmaté est discrédité par les individus dans la "norme", et il est marginalisé pour cette raison.

Deux sociologues français considèrent que les relations avec l'Etat peuvent provoquer un stigmaté chez certaines populations. Claudine Dardy a travaillé sur la spécificité de la culture écrite dans ses effets les plus concrets, parmi eux, la relation à l'administration et à l'Etat. Dans un article de 1994 intitulé *Sommes-nous bien nous ? Petite socio-anthropologie des guichets dans un hôtel de ville*, Dardy montre que les administrations de l'Etat nous accordent des "identités en papier". Ces "identités en papier" peuvent se matérialiser en un statut permettant l'accès à certains droits et services. Pour les acquérir, les individus doivent montrer des preuves de leur identité à l'administration. Tout cela contribue à ce que ces "identités en papier" véhiculent des stigmates en fonction du crédit ou du discrédit que leur attribue la société. Vincent Dubois considère que les "bureaucraties d'Etat" jouent un rôle dans le processus d'identification

personnelle (2003 : 16). Pour Dubois, le concept de stigmat nous permet de questionner la place croissante des "bureaucraties d'État" dans le processus d'identification personnelle (2003 : 16).

Aujourd'hui, les démarches pour acquérir (ou maintenir) certains statuts (réfugié, séjour longue durée, regroupement familial) sont en train de devenir de plus en plus demandeuses en documents et de plus en plus fréquentes pour la population étrangère. Indéniablement, la place de la bureaucratie d'État est en train d'augmenter pour cette partie de la population, ce qui peut contribuer à la stigmatisation de ces populations.

3.2 Lipsky : du pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie de proximité

Aux Etats-Unis, la relation entre l'administration et la population a été analysée comme une "forme de rapport au politique", une "expression de la citoyenneté". Le politologue américain Michael Lipsky a travaillé sur le rôle des fonctionnaires de première ligne dans le déploiement des politiques publiques. Son approche remet en cause l'analyse des politiques publiques qui ne considère que les prises de décision en haut de la hiérarchie. Pour lui, la bureaucratie de proximité a un pouvoir discrétionnaire. Dit autrement, les fonctionnaires de première ligne ont le pouvoir d'agir, de s'abstenir ou de décider sur l'application des politiques publiques avec une marge plus ou moins grande de liberté, en fonction de l'appréciation de l'opportunité. La rencontre administrative n'est donc pas anodine.

Ce pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie de proximité se montre aussi par sa capacité de modeler le comportement des populations à partir des rencontres administratives, comme le résume Dubois :

"Michael Lipsky quant à lui, à partir d'une définition plus large et plus sociologique de la citoyenneté, met en évidence la place qu'y occupent les rencontres avec les agents de base de l'administration publique, en socialisant les individus à ce que les services publics attendent d'eux, en leur assignant une place dans la communauté politique ou encore en déterminant ceux auxquels s'appliquent les sanctions ou services de l'État."
(2003 : 11-12)

Les travaux de Lipsky ont été un point de départ pour le courant sociologique qui s'est occupé de la rencontre entre l'administration et les administrés et les administrées aux guichets.

En 2024, le sociologue français Fabien Granjon dans son article Instrumentation numérique et action publique a défendu l'idée selon laquelle ce pouvoir d'agir des bureaucrates, à la fois attendu et redouté par les individus assujettis, est aujourd'hui réduit à cause de la numérisation :

"Les employés des administrations chargés d'interagir directement avec le public se voient ainsi retirer certaines de leurs prérogatives, qui, certes, pouvaient donner lieu aux excès bien connus de la « bureaucratie de proximité », mais qui leur permettaient de se dégager des marges de manœuvre ouvrant à des ajustements au plus près de la variété des situations individuelles rencontrées. A contrario, l'instrumentation numérique des procédures induit plutôt une délégation au dispositif numérique, qui tend à faire des travailleurs des services publics des exécutants soumis à des programmes d'action porteurs de normes organisationnelles fichées et figées dans une rationalité technique peu ou pas flexible." (2024 : 29)

Dubois pointe aussi la réduction de cet espace de négociation à cause des nouvelles technologies dans l'article *Surveiller et punir les pauvres* (2024 : 15).

3.3 Bourdieu et Passeron : du capital culturel et de la violence symbolique

Les concepts de "capital culturel" et de "violence symbolique" ont été proposés par les sociologues français Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron. Ces notions ont été d'abord mobilisées dans le cadre de la sociologie de l'éducation pour dénoncer le fait que l'action pédagogique était une "imposition, par un pouvoir arbitraire, d'un arbitraire culturel" (*La reproduction*, 1970). Mais, ces notions ont pris au fil du temps une place centrale dans l'œuvre de Bourdieu qui les a appliquées dans d'autres contextes.

Par capital culturel, Bourdieu et Passeron comprennent l'ensemble de ressources (savoirs, supports matériels, vocabulaire utilisé...) détenues sur les arts, les savoirs scientifiques, les lois, le système de valeurs, les traditions provenant de la culture européenne savante. Dans un ouvrage postérieur, *La distinction*, Bourdieu distingue trois capitaux qui expliquent la place des individus dans l'espace social : le capital culturel, le capital social et le capital économique. Le capital social n'est pas un concept nouveau, il a été mobilisé par d'autres auteurs précédemment. Il désigne "la possibilité de mobiliser à travers ses réseaux sociaux des ressources en tout genre"²⁶. Les trois types de capi-

taux coexistent et interagissent.

Par violence symbolique, Bourdieu et Passeron entendent une forme de violence peu visible et non physique, qui s'exprime à travers les normes sociales et qui s'observe dans les structures sociales. Cette violence symbolique touche les personnes dominées de façon à s'inscrire en elles, et à les amener à juger légitime une domination sociale donnée (*La reproduction*, 1970).

Dans son ouvrage *La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique*, Bourdieu affirme que le droit est une formalisation des rapports de pouvoir, un outil de domination symbolique, permettant de maintenir l'ordre social établi et de légitimer les inégalités existantes. Bourdieu affirme que le droit est la "forme par excellence de la violence symbolique légitime dont le monopole appartient à l'Etat et qui peut s'assortir de l'exercice de la force physique" (1986).

Selon Bourdieu, les professionnels et professionnelles du droit (juristes, juges, avocats, procureurs...) incarnent (ou sont censés incarner) les principes du droit à savoir "l'équité de ses principes, la cohérence de ses formulations et la rigueur de ses applications" (Bourdieu 1986 : 4). Le personnel des services communaux incarne (ou est censé incarner) lui aussi l'Etat. Bourdieu postule qu'il y a un écart évident entre les "profanes et les professionnels" dans une cour de justice (1986 : 4). Il y a aussi un écart indéniable entre le personnel de l'administration et la population se retrouvant au guichet communal.

Bref, la population perçoit la domination symbolique de la commune via le pouvoir communal de distribuer les droits et les devoirs à la population établie sur son territoire, via le comportement de son personnel, via le langage utilisé dans ses formulaires et pages web, même via le bâtiment où se situe la maison communale (souvent, un édifice imposant qui se situe sur une place centrale de la commune).

3.4 Dubois : des relations de guichet comme vecteur d'analyse du traitement social des pauvres

Dans son ouvrage *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*, le sociologue français Vincent Dubois décrit les interactions en face-à-face entre les agents et agentes d'accueil de deux sièges de la Caisse d'allocations familiales française²⁷ et la population. Dubois y fait une description fine et sensible de la position sociale des allocataires et de leurs possibilités d'agir, ainsi que

des discours et des pratiques professionnelles des guichetiers et des guichetières. Il analyse les différents éléments qui conditionnent le comportement des allocataires et des guichetiers et guichetières. Parmi eux, l'influence du cadre physique où la rencontre administrative a lieu sur les comportements des personnes mises en relation.

Comme Dubois l'énonce dans cet ouvrage, les rapports administration-administrés et administrées sont inévitablement un cumul d'interactions individuelles avec des caractéristiques et des circonstances particulières. Mais son but, comme le nôtre, est de rendre compte des caractéristiques structurelles du traitement bureaucratique des individus. Ainsi, il affirme que :

"Vecteur de l'intériorisation du social et du traitement social des individus, le rapport à l'administration articule l'individu et le social en même temps qu'il les distingue. Il constitue dès lors comme un précipité des rapports sociaux ou en fournit à tout le moins une clef de lecture décisive." (2003 : 193)

Dubois nous dit que son analyse "des relations de guichet est aussi pour une large part une enquête sur le traitement social des pauvres." (2003 : 194), mais aussi sur la manière dont les institutions étatiques maintiennent, souvent de façon subliminale, un ordre social et le pouvoir de l'Etat :

"En étudiant les formes concrètes des procédures d'identification administrative, les pratiques par lesquelles l'ordre institutionnel est maintenu et qui permettent la production du consentement, ce sont finalement les conditions du maintien de l'ordre social et les manières dont les institutions étatiques y participent qui se trouvent éclairées." (2003 : 15)

Pour nous, l'étude de l'accessibilité des services communaux est un vecteur d'évaluation du traitement social et politique des personnes analphabètes. Elle s'est révélée être une enquête aussi sur le traitement social et politique réservé aux personnes étrangères.

3.5 Deville : du chemin des droits

Les travaux de Claire Deville portent sur le rapport à l'Etat des classes populaires rurales. Son ouvrage *L'Etat social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales* analyse les trajectoires d'accès au Revenu de solidarité active (RSA) de plusieurs personnes en situation de précarité sociale et économique dans un milieu rural français.

²⁷Voir : <https://www.caf.fr/>

Deville étudie les trajectoires d'accès à ce droit bien avant que la population ne passe le seuil de la porte des CAF. Rappelons que Dubois part de l'étude des interactions aux guichets dans les CAF. Deville est attentive aux conditions institutionnelles de la mise en œuvre du droit et aux relations des personnes avec leur territoire et avec les institutions avant qu'elles décident de pousser la porte d'une Caisse d'allocations familiales (2023 : 53).

Nous considérons très pertinente son analyse et son point de départ. En effet, les chemins vers les communes ne commencent pas pour notre public sur le seuil de la porte de la maison communale, il y a déjà beaucoup d'autres seuils qui ont dû être franchis avant. Rendre compte de ces difficultés est rendre compte d'où commencent les inégalités sociales.

Tant Deville que Dubois ont observé que le comportement des usagers et des usagères face aux Caisses d'allocations familiales en France est influencé par leur capital culturel, leur capital économique et leur capital procédural, ainsi que par la place qu'ils occupent dans l'espace social (qui elle-même est influencée par leurs capitaux).

"L'étude que j'ai menée montre que, au-delà des éléments liés au niveau d'information, les difficultés d'accès au RSA se forment à la conjonction des trajectoires sociales et des modalités d'inscription dans l'espace social local, qui empêchent l'accumulation d'expériences de socialisation à l'État. Pour ces personnes, la formation du capital procédural est limitée non seulement par la faiblesse de leur capital culturel mais également par l'emprise rurale qui marque leurs conditions de vie." (Deville 2023 : 268)

"L'ensemble des dispositions, du volume et de la structure des capitaux détenus qui contribuent à définir la place occupée dans l'espace social contribuent également à modeler les représentations et les pratiques qui se jouent dans le rapport avec une administration. Le niveau de capital économique, et donc le degré de dépendance financière à l'égard de la CAF, déterminent le fait de se rendre ou non au guichet. Ils orientent également la manière de s'y comporter. Il en va de même au niveau du capital culturel et linguistique qui détermine la plus ou moins grande capacité à se situer dans l'institution, à la comprendre et à s'y faire comprendre, et partant oriente la manière dont l'allocataire se représente l'institution et s'y présente." (Dubois 2003 : 34)

3.6 Stavo-Debaugue : de l'hospitalité

Joan Stavo-Debaugue est un sociologue suisse. Dans

son article *De quoi (et pour qui) l'hospitalité est-elle une qualité ?* il questionne la définition de l'hospitalité et les qualités qu'une institution doit avoir pour se considérer comme étant hospitalière.

Il définit l'hospitalité comme étant la qualité de l'environnement où "ceux qui en ont l'usage s'y sentent bien venus et rencontrent des aménagements qui favorisent les activités auxquelles ils entendent s'adonner, seuls ou ensemble" (2020 : 1).

Stavo-Debaugue défend que pour qu'il y ait de l'hospitalité, il faut un lieu. Ce lieu doit être un endroit "qui rassure et génère le sentiment du chez-soi" (2020 : 12-13). Nous ne pouvons pas oublier la dimension protectrice de l'hospitalité. L'hospitalité est donc aussi une affaire de dimension, de spaciosité, de résistance de l'environnement bâti. Ce lieu doit inviter à y entrer ou donner à penser qu'il est possible de réaliser en son sein les activités auxquelles les personnes entendent s'adonner. Cela suppose aussi que ce même environnement ait su se rendre visible et lisible auprès de la population qui est censée s'y rendre.

À l'intérieur, l'affabilité et la disponibilité des aménagements et des équipements sont aussi sources d'hospitalité ou de dissuasion. L'auteur assure que les "équipements et agencements constituent eux aussi d'importantes sources d'humiliation" (2020 : 7). Ils peuvent même être qualifiés en certaines occasions d'agencements ou équipements "sadiques"²⁸. Les qualités des agencements et des équipements peuvent se montrer à une échelle macro ou micro, au niveau ergonomique par exemple.

Cet auteur nous dit que l'hospitalité ne concerne pas seulement le lointain ou le vulnérable. L'exigence d'hospitalité s'appuie sur la promesse d'une égale appartenance.

"En s'assurant que toutes les personnes soient en mesure de participer d'un monde commun, en fréquentant de mêmes espaces, en utilisant des équipements similaires et en recevant de ces derniers des bienfaits comparables – malgré ce par quoi elles diffèrent sur le plan capacitaire et en dépit de ce qui les sépare sur les plans moteurs ou cognitifs." (2020 : 8)

Pour lui, la discrimination est d'abord l'expérience de l'inhospitalité, de l'accès empêché, de la réception ajournée, de l'accueil refusé, de la présence repoussée, avant d'être une expérience de l'injustice qui est seconde car elle suppose mesure, principe d'équivalence et comparaison entre différents groupes (2020 : 7).

²⁸ En référence au terme utilisé par le géographe américain Mike Davis dans son ouvrage *City of Quartz* publié en 1990.

CHAPITRE 4 : Cadre d'analyse

Dans notre étude, nous allons aussi mobiliser des travaux qui ont pour vocation d'améliorer l'accueil et l'accès aux services publics. Les points de départ sont divers : les travaux et les guides conçus dans le cadre des études sur le handicap, les rapports et les avis émis par les Nations unies et par l'Union européenne pour évaluer le respect des droits humains dans les services publics et les efforts des gouvernements pour se donner des normes de qualité (tels que la *Charte Marianne* en France et les normes de bonne conduite du réseau de médiateurs et Ombuds belge).

4.1 Des rapports et des analyses faites par les associations

Nous allons mobiliser des rapports et des analyses faits par la société civile pour dénoncer le manque d'accès aux services de certaines populations. Comme celui de l'association française La Cimade sur les droits des étrangers (voir Faron 2016, Faron 2016b et Filippi 2022), le rapport de l'ONG internationale Caritas sur l'accès aux services pour les groupes vulnérables en Belgique (2019), les enquêtes de l'association belge de consommateurs et de consommatrices Test Achats sur l'accueil dans les communes et gares de train (2001, 2006 et 2010) ou l'analyse des données sur l'exclusion numérique dans les services d'intérêt général réalisée par la Fédération des Services Sociaux belge (Vleminckx et Kern 2024).

À Schaerbeek, un groupe de travail sur l'exclusion numérique a été formé par des acteurs du secteur associatif, du CPAS et des services communaux. Ce groupe a réalisé beaucoup d'actions et il a mené une enquête à destination des habitants et habitantes et des professionnels et professionnelles pour mieux connaître les réalités et les quantifier pendant le second semestre 2021. Un rapport sur les résultats a été publié : *De l'invisibilité à l'autonomie des personnes en situation de vulnérabilité numérique*²⁹.

Pendant l'été de 2024, le groupe a réalisé une récolte de témoignages des habitantes et des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale sur l'accessibilité des services communaux. 156 cartons jaunes (voir Annexe 3) aux services communaux ont été récoltés. 74 % des cartes alertent d'une situation d'exclusion vécue dans la commune de Schaerbeek. Nous avons fait l'analyse de ces cartons dans un article (Voir Galván Castaño 2025). Nous utiliserons les résultats de cette initiative dans notre étude.



Image 3 : recto Carton Jaune, Schaerbeek

4.2 Des travaux et des guides sur et pour les personnes en situation de handicap

Depuis des années, la définition et la conception du handicap ont évolué des approches strictement individuelles, biologiques et axées sur les "déficiences" vers des approches qui tiennent compte de la situation où la personne se trouve. Plus que des personnes handicapées, ils existent des situations handicapantes, c'est-à-dire des situations résultant d'une inadéquation entre un environnement de vie et les capacités de ceux qui les vivent. Ainsi, les études sur le handicap ont apporté des analyses et des points des vues très intéressants sur l'accessibilité des espaces et des services et sur les compétences requises par la société pour y prendre part.

Les anthropologues spécialistes en éducation Ray McDermott et Hervé Varenne ont écrit en 1995 un article sur le pouvoir de la culture de rendre "handicapée" ("*disabled*") une partie de la société. Ces chercheurs pensent que la culture catégorise certains de ses propres membres comme "non valides" ou "non capables" à partir de l'instauration de certaines normes et/ou de certaines connaissances jugées comme étant nécessaires pour participer à la société. Un des exemples donnés par ces auteurs est justement l'illettrisme.

Pour nous, l'instauration de certaines normes par les services communaux pour accéder aux droits et aux services pourrait être considérée comme créatrice de personnes "non capables". Ainsi par exemple, la demande par une administration d'envoyer un mail est une manière de rendre

²⁹Voir : <https://cass-cssa.be/images/GT%20exclusion%20numerique/Rapport%20GT%20Exclusion%20Numerique.pdf>

incapable une partie de la population.

Face à des situations et des normes "handicapantes", nous mobilisons la notion d'accessibilité universelle. L'accessibilité universelle d'un service est celle qui permet à toute personne de réaliser les activités de façon autonome et d'obtenir des résultats équivalents. L'accessibilité universelle concerne et profite à tout le monde. Premièrement, parce que la situation d'une personne ayant une limitation fonctionnelle a un impact sur la vie de son entourage. Deuxièmement, parce que ce ne sont pas seulement les personnes handicapées qui bénéficient de l'accessibilité universelle.

La question est donc d'établir quels sont les critères d'accessibilité que nous devrions exiger pour que l'immense majorité de la population puisse vivre de façon autonome et faire partie de la société. La Constitution belge établit que "Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables". Selon UNIA :

"Un aménagement raisonnable est une mesure concrète qui vise à neutraliser les impacts négatifs d'un environnement non adapté sur la participation d'une personne en situation de handicap. Un aménagement raisonnable ne vise donc pas à avantager la personne mais à compenser, autant que possible, une incapacité dans un environnement inadapté."³⁰

Ainsi, refuser de mettre en place des aménagements raisonnables pour une personne handicapée constitue une discrimination, sauf si les aménagements demandés représentent une charge disproportionnée.

Bien que l'analphabétisme ne soit pas un handicap et que les causes de l'analphabétisme parmi les personnes adultes soient diverses et qu'elles ne découlent pas (le plus souvent) d'une situation de handicap mais d'exclusion sociale (pas ou peu de fréquentation scolaire, rupture sociale ou familiale, inadéquation avec les codes de l'école, pauvreté, différence de langues et de rapports aux savoirs...), nous nous sommes inspirées de plusieurs guides d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap qui proposent des aménagements intéressants pour les personnes en difficulté de lecture et d'écriture (et pour toute la population). Il s'agit des guides d'accessibilité physique, de langage facile à lire et à comprendre, de signalétique claire³¹.

Pour concevoir des services accessibles, il est essentiel d'incorporer dès le départ une logique d'accès universel. Cela nécessite d'identifier les usagers et usagères les plus en difficulté, d'analyser leurs besoins et de les associer systématiquement à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des démarches.

4.3 De l'évaluation des politiques publiques

Les organismes internationaux

En 2000, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a émis l'*Observation générale No 14. Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint*. Cet avis définit les éléments interdépendants et essentiels nécessaires pour atteindre le droit à la santé dans les États parties : disponibilité, accessibilité, acceptabilité et qualité.

En 2023, la Direction Générale Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne a publié un rapport sur l'accès aux services essentiels dans les pays membres de l'Union européenne (Hassan et autres 2023) : *Access to essential services. Evidence from EU Member States : final synthesis report*. Pour ce faire, une grille d'analyse a été construite. Elle est très similaire à celle proposée vingt ans plus tôt par les Nations Unies, ses quatre critères principaux sont : accessibilité, qualité, disponibilité et prix abordable.

Les normes de qualité des services publics selon les services publics

La Charte Marianne

En 2008, le gouvernement français a publié un référentiel pour mesurer la qualité d'accueil dans les services publics de l'État : la Charte Marianne³². En 2019, de nouveaux critères ont été ajoutés et d'autres modifiés, le résultat de ce travail consiste en huit catégories d'engagements dans un programme qui s'appelle maintenant *Services publics +*. Ces critères sont :

1. Dans le respect mutuel, vous êtes accueillis avec bienveillance et avez le droit à l'erreur,
2. Vous pouvez facilement entrer en contact avec vos services publics,

³⁰Voir : <https://www.unia.be/fr/amenagement-raisonnable>

³¹Comme ceux proposés par :

-Le CAVAB, un collectif d'associations wallonnes et bruxelloises qui défendent les droits des personnes en situation de handicap : *Analyse de l'accessibilité des services publics et de leur utilisation par les personnes présentant un risque de fracture numérique et Recommandations inclusives permettant d'améliorer et d'optimiser les services publics numérisés pour les personnes présentant un risque de fracture numérique*.

-Le CEREMA qui est un établissement public français : *Handicaps mentaux, cognitifs et psychiques. Quelles pistes pour améliorer l'accessibilité ?*

-AlterGo, organisme canadien qui regroupe près de 150 membres qui se

soucient de l'accès au sport, loisir et culture pour les personnes ayant une limitation fonctionnelle : *Ma municipalité accessible. Guide pour une participation citoyenne au plan d'action municipal à l'égard des personnes handicapées*.

-UNAPEI, réseau français de 330 associations : *Guide pratique de l'accessibilité pour vous accompagner dans vos démarches en matière d'accessibilité en faveur des personnes en situation de handicap mental et L'information pour tous - Règles européennes pour une information facile à lire et à comprendre*.

³²Voir : <https://www.modernisation.gouv.fr/actualites/le-referentiel-marianne-evolue-pour-mieux-prendre-en-compte-la-transparence-des>

3. Vous bénéficiez d'un accompagnement adapté à votre situation personnelle,
4. Votre demande est traitée dans les délais annoncés,
5. Vous disposez d'une information claire, simple et accessible,
6. Vous avez accès à nos résultats de qualité de service,
7. Votre avis est pris en compte pour améliorer le service rendu,
8. Avec vous, nous agissons pour limiter notre impact sur l'environnement.

La bonne administration selon l'Ombuds Bruxelles

L'Ombuds Bruxelles est une institution publique indépendante établie par le Parlement bruxellois en 2022. Il a pour mission de veiller à la bonne administration et au respect des droits fondamentaux des citoyens et citoyennes par les administrations bruxelloises : les administrations régionales, les administrations de la COCOF (Commission communautaire française) ou de la COCOM (Commission communautaire commune), les communes et les CPAS bruxellois.

L'Ombuds Bruxelles examine et évalue les plaintes à partir d'une liste de 15 normes qui définissent un service public de qualité³³ ; parmi elles, l'application conforme des règles de droit, l'égalité, l'impartialité, la proportionnalité, la sécurité juridique, le droit d'être entendu, la confiance légitime, la gestion consciencieuse et la motivation adéquate, la coordination efficace et l'information passive. Dans le cadre de cette recherche, nous avons mobilisé quatre de ces normes :

- **Délai raisonnable** : "Toute demande doit être traitée par l'administration dans les délais prévus par la réglementation ou, à défaut, dans un délai raisonnable. Le délai raisonnable s'apprécie au cas par cas : l'administration doit pouvoir tenir compte du caractère urgent de la demande, de sa complexité, ainsi que des éventuelles conséquences négatives pour le citoyen d'une réponse tardive. Dans certaines circonstances, le délai raisonnable peut imposer à l'administration de prendre sa décision dans un délai plus court que le délai maximum prévu par la réglementation."
- **Information active** : "L'administration doit agir de manière transparente et informer spontanément le public de manière claire, objective

et la plus étendue possible dans la limite du raisonnable. L'administration veille à rendre accessible et compréhensible les dispositions légales et réglementaires ainsi que les pratiques administratives, au public le plus large. Cette information doit être correcte, complète, sans ambiguïté, et mise à jour. L'administration veille par ailleurs à utiliser un langage clair et compréhensible. Sa communication doit être ciblée. Elle doit veiller à utiliser des canaux de communication diversifiés et adéquats pour atteindre son public-cible."

- **Courtoisie** : "Lors de ses contacts avec les administrés, outre le respect des règles élémentaires de politesse généralement admises dans notre société, le fonctionnaire veille à conserver un ton professionnel dans son discours et dans ses attitudes, afin de préserver une relation interpersonnelle harmonieuse, respectueuse et empreinte d'humanité. Le cas échéant, il fait œuvre pédagogique en expliquant les raisons pour lesquelles il ne peut accéder à la demande de son interlocuteur et tâche de l'orienter vers le service compétent. En toute hypothèse, il s'attache à utiliser un langage compréhensible, adapté à la situation et empreint de neutralité. Si l'administration s'est trompée ou n'a pas agi conformément aux attentes légitimes du citoyen, elle restaure la confiance du citoyen en l'administration en lui présentant des excuses."
- **Accès approprié** : "L'administration garantit l'accessibilité de ses services et de ses bureaux, en veillant à la diversité et l'adéquation de ses canaux de communication et de ses capacités d'accueil physique ou téléphonique aux besoins du public concerné. Elle s'efforce de recevoir les citoyens dans un environnement de travail approprié et de limiter les temps d'attente. Afin de garantir l'accès de tous à l'information, l'administration veille à la lisibilité de ses communications et documents et privilégie le langage clair. Une attention particulière doit être consacrée à l'accessibilité des outils numériques et des bureaux aux personnes porteuses de handicap."

Il nous semble intéressant de noter que le réseau des ombudsmans et médiateurs belge analyse les plaintes de la population en tenant compte des facteurs tels que la situation et l'autonomie de la personne et l'accessibilité de l'administration, en particulier dans les situations de crise (Médiateur Fédéral 2025 : 18).

33. Voir : <https://www.ombuds.brussels/uploads/global/Les-normes-d%E2%80%99Ombuds-Bruxelles.pdf>

4.4 Notre grille d'accessibilité

Nous avons créé notre propre grille d'analyse d'accessibilité des services communaux pour les personnes analphabètes à partir des lectures que nous venons de citer. Notre intention était de faire une grille très concrète, avec des données facilement récoltables, pour pouvoir mesurer et comparer l'accessibilité de chaque commune. Cette grille s'est montrée difficile à appliquer. Cependant, le travail de réflexion nous a aidées à cadrer notre analyse et à élargir notre regard et nos points d'analyse par rapport à l'accessibilité. Les quatre critères principaux sont :

- Accessibilité : Les services communaux doivent être identifiables et atteignables aux moins via ces différents canaux : le numérique, l'accueil physique, le téléphone et la voie postale ; et abordables (accessibilité économique) pour la population de la commune. Les services communaux doivent fournir des informations claires et complètes par divers canaux (au moins par les canaux numérique, accueil physique, téléphone et voie postale) sur leurs services et les procédures à suivre pour y accéder.
- Disponibilité : Les services communaux doivent avoir des installations, des services, des plages horaires et du personnel en suffisance pour répondre correctement et à temps aux demandes (sensées) de la population de la commune par tous les canaux (numérique, accueil physique, téléphone, voie postale).
- Adéquation : Les services communaux doivent être respectueux et appropriés sur les plans culturel et social, c'est-à-dire respectueux des différences de la population, réceptifs aux exigences spécifiques liées au niveau de formation, aux connaissances linguistiques, aux conditions sociales, au stade de vie, à la nationalité, aux situations de handicap, et être conçus de façon à respecter la confidentialité

et à accomplir leurs missions pour toutes les personnes intéressées sans discrimination.

- Qualité : Les services communaux doivent être orientés vers le service au public. Cela implique que le personnel de la commune doit répondre aux questions de la population et chercher à lui apporter des solutions concrètes et faciles, dans un langage précis, clair et compréhensible, en essayant de ne pas renvoyer l'utilisateur ou l'utilisatrice vers un dédale de services et en apportant une aide suffisante en cas de difficultés afin que la population ait accès au droit ou au service demandé dans un délai raisonnable et sans discrimination.

CHAPITRE 5 : Méthodologie

5.1 Une recherche-action

Les objectifs de cette étude sont d'analyser l'accessibilité des accueils physiques des services de sept communes bruxelloises et de comprendre quelles sont les difficultés des personnes analphabètes pour y accéder. Pour ce faire, nous avons choisi de mettre en place une recherche-action, c'est-à-dire "une recherche dans laquelle il y a une action délibérée de transformation de la réalité ; une recherche ayant un double objectif : transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations" (Institut national de recherche pédagogique 1986)³⁴. La méthodologie de la recherche-action a été choisie pour alimenter le plaidoyer 'L'humain d'abord', ainsi que pour contribuer au pouvoir d'agir des personnes en difficulté avec l'écrit.

Nous avons décidé d'utiliser plusieurs méthodologies différentes, toutes peuvent être considérées comme qualitatives. Le choix des méthodologies se base sur les objectifs de la recherche et sur sa faisabilité. Par rapport à nos objectifs, nous voulions avoir des données très concrètes et facilement vérifiables sur les conditions d'accès (par exemple : est-ce que les guichets sont ouverts l'après-midi ?) et aussi des données plus subjectives et fines sur les difficultés particulières des personnes analphabètes (par exemple : est-ce que vous comprenez les démarches que vous

devez faire ?). Par rapport à la faisabilité de certaines démarches, nous présumons que certaines méthodologies allaient être difficiles à mettre en œuvre, ce qui a effectivement été le cas. Mais, nous avons découvert que certaines des difficultés et des limites rencontrées dans la mise en œuvre des méthodologies peuvent être considérées comme des résultats en soi.

Nous ne définirions pas cette recherche comme étant participative. Certes, des centaines d'habitants et d'habitantes en difficulté avec l'écrit ont témoigné, certains ont réalisé des tests, certains ont donné leur avis sur la grille d'analyse. Aussi, des travailleurs et des travailleuses d'une quinzaine d'associations ont témoigné et ont participé à la récolte de données. Mais, les choix des questions de recherche, de la méthodologie ainsi que l'analyse des résultats n'ont pas été faits avec les travailleurs et travailleuses de ces associations ni avec les personnes analphabètes.

Douze associations et cinq Centres Alpha de sept communes ont collaboré avec nous pour récolter les données. Nous les remercions profondément. Sans leur aide, cette étude n'aurait pas pu être possible. Nous ne les citons pas pour garantir l'anonymat de ses travailleurs et de ses travailleuses.

Tableau 1 : associations et Centres Alpha qui ont participé à l'étude

Commune	Association	Centre Alpha Lire et Écrire Bruxelles	Total
Anderlecht	1	1	2
Bruxelles-Ville	3	0	3
Forest	1	0	1
Ixelles	1	1	2
Molenbeek-Saint-Jean	4	1	5
Saint-Gilles	0	1	1
Schaerbeek	1	1	2
Région	1	0	1
Total d'associations et de Centres Alpha	12	5	17

³⁴Wikipedia, s.v. Recherche-action.

5.2 Méthodologies : objectifs, limites et résultats

Analyse de l'accessibilité à partir des informations des pages web des communes

Nous voulions analyser l'accessibilité des guichets des sept communes bruxelloises à partir des informations disponibles sur leurs pages web. Les objectifs de cette méthodologie étaient de réaliser une cartographie de certains aspects de l'accessibilité des services communaux et d'alimenter le plaidoyer 'L'humain d'abord' avec des données vérifiables et claires sur l'accessibilité des services communaux.

Nous avons décidé de commencer par une analyse de l'accessibilité et de la disponibilité des services population et état civil des sept communes. Mais, l'exercice a été plus difficile que nous ne l'avions pensé.

Première difficulté, les possibilités d'accès via un guichet ne dépendent pas du service en question mais, de la démarche à faire. Nous avons décidé de choisir une démarche dans chaque service.

Deuxième difficulté, les démarches sont plus ou moins accessibles selon le statut de la personne qui les demande, et la variété des statuts à prendre en compte dans certaines communes est assez complexe (belge, européen, non européen, séjour permanent).

Ces difficultés ont montré déjà une limite de cette méthodologie : nous n'allons pas avoir une connaissance complète de l'accessibilité des guichets dans les communes, nous obtiendrons seulement une cartographie partielle. Ces difficultés sont aussi un résultat en soi.

Troisième difficulté, pour savoir s'il y a un guichet ouvert pour réaliser une démarche, l'habitante ou l'habitant doit connaître la dénomination de la démarche qu'il veut effectuer et du service qui s'en occupe. Ces informations qui semblent "faciles" à avoir ne le sont pas tellement car la dénomination des démarches et des services peut varier d'une page web communale à une autre et peut aussi être nommée différemment dans la plateforme digitale régionale IRISbox³⁵.

Quatrième difficulté, trouver ces informations

sur les pages web des communes n'est pas facile parce que chacune des pages a sa propre logique et certaines informations ne sont pas disponibles sur la page web de certaines communes (ou nous n'arrivons pas à les retrouver).

Cinquième difficulté, nous constatons que les informations disponibles sur les pages web ne correspondent pas toujours à la réalité. Ainsi par exemple, certains services dont le guichet est soi-disant accessible sans rendez-vous nous demande d'avoir pris un rendez-vous quand nous nous y rendons. Un autre exemple : la prise de rendez-vous par téléphone est impossible car personne ne répond au numéro de téléphone qui apparaît sur la page web. Nous nous questionnons sur l'intérêt de montrer un tableau d'analyse qui montre des informations manquantes... Nous avons donc décidé de vérifier chaque information et de les noter. Le problème est que rien n'est fixé et le guichet qui était fermé le mois précédent par saturation des demandes, ne l'est plus six mois plus tard, ou que quelqu'un répond au téléphone certains jours mais pas autres.

Nous avons décidé de ne pas effectuer cet exercice. L'échec de cette méthodologie nous semble un résultat en soi. S'informer via des pages web est difficile (large éventail de possibilités, vocabulaire, logique, pages web), voire parfois vain. Nous avons commencé aussi à comprendre le désarroi de nos publics.

Groupes de discussion

Nous avons organisé des groupes de discussion dans les associations avec des habitantes et habitants analphabètes et avec des travailleuses et des travailleurs qui les accompagnent.

En principe, les groupes de discussion sont des groupes de six à dix participants et participantes qui conversent à partir de quelques questions ouvertes sur un sujet spécifique. Un membre de l'équipe de recherche modère la discussion et veille à garder un cadre apaisé. Nous avons pensé que la dynamique de discussion entre pairs pouvait faire émerger les expériences, les savoirs et les avis sur l'accessibilité des services communaux.

Nous avons créé un guide des discussions pour chaque type de groupe (voir Annexe 1). Ces discussions ont duré en moyenne 60 minutes. La plupart de ces discussions ont été enregistrées. La confidentialité a toujours été assurée.

³⁵IRISbox est le guichet électronique de la Région de Bruxelles-Capitale qui propose des services régionaux et locaux en ligne. Citoyens et citoyennes et entreprises peuvent y consulter des documents en ligne et ont accès à des formulaires interactifs pour demander les documents et effectuer des démarches administratives. IRISbox a reçu plusieurs

critiques, il a subi une évaluation par le CAWAB (Collectif accessibilité Wallonie Bruxelles) à laquelle Lire et Écrire Bruxelles a participé. Certaines communes ont leur propre guichet électronique, comme la Ville de Bruxelles.

Groupes de discussion d'apprenants et d'apprenantes en alphabétisation.

Le but de ces groupes de discussion a été de connaître les difficultés, les stratégies, les sensations et les souhaits des personnes analphabètes par rapport à l'accès aux services communaux.

Nous avons proposé à tout le réseau des associations qui travaillent en alphabétisation (ou avec un public en difficulté de lecture et d'écriture) à Bruxelles de collaborer avec nous pour organiser ces groupes de discussion. Plusieurs associations se sont montrées disponibles pour réaliser cet exercice. Il faut noter que les apprenants et apprenantes n'habitent pas assez souvent dans

la commune où se déroulent les formations, c'est pour cela que les témoignages citent très souvent des expériences dans d'autres communes.

Même si la taille idéale d'un groupe de discussion est de six à dix personnes, nous avons dû nous adapter aux possibilités qui nous étaient proposées par les associations. Souvent, le groupe a été un groupe de formation, parfois même deux groupes de formation réunis ensemble pour la discussion. Tous les apprenants et apprenantes présents n'ont pas pris la parole et nous ne les avons pas forcés à le faire, c'est pourquoi dans le tableau 2 n'apparaissent que les personnes qui se sont exprimées.

Tableau 2 : groupes de discussion d'apprenants et d'apprenantes

Commune de l'association	Niveau groupe	Communes citées par le public	Personnes		
			N°H	N°F	Total
Ixelles	Lecture & écriture (LEE)	Ixelles, Molenbeek, Watermael-Boitsfort, Schaerbeek, Saint-Gilles, Bruxelles-Ville, Etterbeek	3	8	11
Ixelles	LEE	Ixelles, Anderlecht, Molenbeek, Schaerbeek	1	9	10
Ixelles	Oral	Ixelles, Etterbeek, Schaerbeek & Watermael-Boitsfort	3	3	6
Bruxelles-Ville	LEE & FLE	Bruxelles-Ville, Schaerbeek, Saint-Josse, Evere, Etterbeek, Molenbeek	5	5	10
Ixelles	LEE	Ixelles	2	4	6
Ixelles	LEE	Ixelles, Bruxelles-Ville, Evere, Watermael-Boitsfort	2	6	8
Bruxelles-Ville	Oral	Bruxelles-Ville, Forest	2	6	8
Saint-Gilles	LEE	Bruxelles-Ville, Forest	0	4	4
Total de personnes qui ont pris la parole			18	45	63
			(29 %)	(71 %)	

Nous avons organisé deux groupes de discussion avec des apprenants et des apprenantes qui maîtrisent mal le français oral, une de ces discussions a été réalisée avec un interprète (arabo-français) et l'autre sans interprète. La différence a été remarquable, la présence de l'interprète a été fondamentale dans l'émergence de la parole, les personnes expliquaient avec beaucoup plus d'assurance et de détails leurs expériences

et opinions. D'ailleurs, d'autres langues (italien, peul) ont été employées, nous avons réussi à les traduire (un apprenant a traduit du peul à l'italien, nous-mêmes de l'italien au français).

Groupes de discussion des travailleurs et des travailleuses

Nous avons lancé la demande de réaliser des groupes de discussion avec le personnel à tout le réseau d'associations mais seulement certaines se sont montrées disponibles pour réaliser cet exercice. Une personne nous a communiqué son intérêt de faire un entretien individuel et nous l'avons fait.

Tableau 3 : groupes de discussion et entretien des travailleurs et des travailleuses

Commune	Profil des travailleurs & des travailleuses	N°H	N°F	Total
Région	Informaticien.ne.s publics	6	1	7
Molenbeek	Assistant.e.s sociaux, formatrice alpha et animateurs	4	4	8
Forest	Assistant.e.s sociaux et coordination	2	3	5
Molenbeek	Coordination		1	1
Total de travailleurs et travailleuses		12	9	21
		57%	43%	

Fiches de déclaration de problèmes

Nous avons décidé de créer une fiche de déclaration de problèmes (voir Annexe 2) pour donner suite à une demande d'une formatrice d'une association d'Anderlecht. Cette formatrice nous a expliqué que ses apprenantes lui racontaient souvent leurs problèmes d'accès aux droits et aux services avant et lors des formations. Elle nous a suggéré de réaliser une fiche papier où elle pourrait rapidement rendre compte de ces témoignages spontanés.

Nous avons conçu ces fiches et nous les avons distribuées dans les associations qui accueillent un public en difficulté avec l'écrit et qui se sont montrées intéressées. Nous avons aussi créé une version en ligne. Les travailleurs et travailleuses ont reçu des informations sur la manière de les remplir. Cette méthode a été choisie pour faciliter la prise en compte des expériences des personnes en difficulté avec l'écrit et des travailleurs et des travailleuses qui les accompagnent.

Nous avons reçu 77 fiches, dont seulement une en ligne. Nous avons écarté les fiches qui faisaient part des difficultés avec d'autres services et d'autres communes, ainsi que celles où nous observons que manifestement la personne concernée savait lire et écrire. Nous avons analysé les 45 restantes dont la moitié d'entre elles montrent des difficultés dans la commune de Molenbeek, un tiers dans la commune d'Anderlecht. Aucune fiche ne reporte des problèmes dans la commune de Forest.

Tableau 4 : fiches de déclaration de problèmes

Commune citée	Personnes concernées par un problème					
	N°H	%	N°F	%	Total	%
Anderlecht	2	14 %	12	86 %	14	31 %
Ville de Bruxelles	0	0 %	1	100 %	1	2 %
Ixelles	1	50 %	1	50 %	2	4 %
Molenbeek	10	43 %	13	57 %	23	51 %
Saint-Gilles	0	0 %	3	100 %	3	7 %
Schaerbeek	2	100 %	0	0 %	2	4 %
Total de personnes	15	33%	30	67%	45	100%

Observation participante

Nous avons décidé d'aller nous-mêmes observer sur place les espaces d'accueils des services, leur ambiance et, dans la mesure du possible, les dynamiques entre le personnel aux guichets et la population qui s'y rend. Nous avons aussi demandé à nos collègues de Lire et Écrire Bruxelles de nous mettre en contact avec des personnes analphabètes qui doivent faire des démarches administratives dans les services communaux et qui sont d'accord d'être accompagnées par nous. Cette méthodologie a été choisie pour nous permettre de vérifier l'accessibilité des guichets et pour comprendre de manière fine les expériences que les personnes nous décrivaient dans les fiches de déclaration de problèmes et dans les groupes de discussion.

Nous avons été confrontées à plusieurs difficultés : par rapport à l'observation des espaces, nous n'avons pas pu entrer dans certaines communes et certains services par manque de rendez-vous. Certains services ne nous ont même pas laissé passer le seuil de la porte. Impossible donc de poser une question à un guichet ou d'observer la salle d'attente.

Une autre difficulté a été causée par nos manques de moyens pour se rendre plusieurs fois dans chaque espace d'accueil de chaque service dans les différentes communes : ces visites sont

chronophages. Cette difficulté a été en partie surmontée grâce à l'aide des travailleurs et travailleuses d'associations qui nous ont transmis des photos des espaces d'accueil et des files devant les portes et les guichets.

Par rapport à notre volonté d'accompagner des apprenantes et des apprenants, nous n'avons trouvé qu'une apprenante qui était prête à se faire accompagner. Nous l'avons accompagnée pour une demande de nationalité belge à la commune de la Ville de Bruxelles. Nous avons essayé de rester silencieuses à l'arrière-plan, mais ce n'était pas facile car l'apprenante attendait systématiquement notre intervention (malgré le fait que nous lui avons expliqué la méthode et l'objectif de la démarche d'accompagnement).

Tableau 5 : observation participante

Commune	Service / antenne	Date	Heure	Ac-comp
Forest	Maison communale	Mercredi 4 décembre 2024	11h	
Molenbeek	Service population & service démographie étrangers, rue Sainte Marie	Lundi 17 mars 2025	13h30	
Molenbeek	Service population & service démographie étrangers rue Sainte Marie	Mardi 18 mars 2025	8h30	
Saint-Gilles	Maison communale	Lundi 24 mars 2025	8h45	
Anderlecht	Services population, bureau des étrangers & état civil, rue de France	Mardi 25 mars 2025	9h15	
Ixelles	Bureau des étrangers	Jeudi 24 avril 2025	9h15	
Ixelles	Maison communale	Jeudi 24 avril 2025	10h25	
Schaerbeek	Maison communale	Mardi 6 mai 2025	9h45	
Bruxelles-Ville	Brucity	Lundi 12 mai 2025	12h00	Oui
Bruxelles-Ville	Brucity	Mardi 1 ^{er} juillet 2025	9h15	Oui
Forest	Maison communale	Mercredi 2 juillet 2025	9h30	
Bruxelles-Ville	Brucity	Jeudi 16 octobre 2025	9h15	Oui
Anderlecht	Service population, place de la Vaillance	Jeudi 20 novembre 2025	8h50	
Bruxelles-Ville	Brucity	Jeudi 18 décembre 2025	10h00	Oui

Création de groupes des témoins privilégiés

Le sociologue Stavo-Debaugue recommande que :

"Pour apprécier les qualités d'un environnement et saisir les diverses dimensions de son hospitalité, une bonne manière de faire consiste à suivre celles et ceux qui y viennent et à s'en remettre à l'expérience, heureuse ou malheureuse, qu'ils en ont. Ce suivi permet de mieux évaluer les aspects de l'hospitalité. À cette occasion, on croise « l'accessibilité », mais

elle n'est plus l'unique question soulevée." (2020 : 9)

Nous avons décidé de créer des groupes de personnes en difficulté avec l'écrit qui, de façon coordonnée et inopinée, testent l'accessibilité hors-ligne de certains services communaux. Le but de ces tests était de comprendre finement les difficultés et les besoins des personnes analphabètes quand elles se confrontent aux services communaux et de contribuer à leur pouvoir d'agir.

Nous nous sommes penchées sur la littérature méthodologique. Nous avons constaté que notre intention n'était pas de réaliser un 'test de situation'³⁶ ni d'appliquer la technique du 'client mystère'³⁷, ces deux méthodologies ont été créées pour démasquer le comportement discriminant de certains travailleurs et travailleuses dans certains domaines comme l'emploi ou l'accès à un logement (Neven et autres 2022 : 6).

En 2016, le Défenseur des droits français a mis en oeuvre une 'enquête mystère' des services téléphoniques de certains services publics français : *Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics. Les résultats d'une enquête mystère*. Le but était :

"d'appréhender l'impact de la dématérialisation sur l'accès aux services publics, en étudiant les capacités d'accueil, d'écoute et de réponse aux sollicitations téléphoniques des usagers, et en particulier les réorientations sur les sites internet." (2016 : 5).

Pour ce faire :

"Quatre profils d'appelants ont été élaborés, de manière à mesurer les capacités d'écoute et de réponse « égalitaires » ou non selon différents profils : malentendant, étranger avec un accent maîtrisant mal la langue française, sans Internet, sans caractère particulier. Les appelants contactaient les organismes selon quatre *scenarii* d'appels identiques : de la demande simple d'informations jusqu'au recours." (Défenseur des droits 2016 : 8)

Mais notre intention n'a jamais été d'évaluer si l'agente ou l'agent d'accueil est discriminant vis-à-vis d'une personne analphabète. Il s'agit d'analyser le degré d'accessibilité d'un service pour une personne analphabète.

Nous nous sommes rendu compte que la méthodologie du 'témoin privilégié' était plus proche de nos objectifs. Cette technique d'enquête propose qu'une personne bien placée et qualifiée pour évaluer un système ou un service, le teste et ensuite donne son avis sur le système

ou le service. Cette expérience n'est pas nouvelle.

En France, le gouvernement propose à toutes et tous les citoyens de devenir testeurs des administrations françaises dans le cadre de la Charte Marianne, ces citoyennes et citoyens sont appelés les "usagers testeurs"³⁸. En Belgique, le SPF Intégration Sociale a commandé une étude pour analyser l'accueil des CPAS. Pour ce faire, le groupe de consultants et consultantes en charge du rapport a essayé de mettre en place la technique du 'témoin privilégié' (Balteau et autres 2016).

À Schaerbeek, un groupe de citoyens et citoyennes en situation précaire créé autour de l'Espace Public Numérique (EPN) mobile du quartier Brabant a réalisé des tests d'accessibilité de la commune de Schaerbeek, mais aussi d'autres entités. Ils se sont nommés 'Le dernier guichet' et ils ont même créé un guide méthodologique. Nous nous sommes fortement inspirées de son travail.

Nous avons décidé de créer des groupes de personnes analphabètes volontaires qui se débrouillent en français oral. Pour cela, nous avons parlé avec des apprenants et des apprenantes de divers groupes de formation à différents moments. L'idée était d'effectuer un travail en amont de mise en sécurité et en valeur des membres. Comme le propose la méthodologie de 'Le dernier guichet', nous avons décidé de proposer aux témoins privilégiés d'entamer une démarche administrative jusqu'au moment où la carte d'identité est demandée, à ce moment, ils et elles devaient arrêter le test.

Mais, réaliser ce "chemin de droits" (Deville 2023) s'est avéré très difficile dans la pratique. Le premier problème est que certaines communes ne sont pas accessibles sans rendez-vous, impossible même de passer le seuil de la porte. Nous avons décidé de ne pas tester ces communes. Le deuxième problème est que dans d'autres communes, il fallait présenter la carte d'identité presque dès l'entrée. L'équipe qui a analysé l'accueil des CPAS pour le SPF Intégration sociale a eu ce même problème :

.....
³⁶"Le test de situation – parfois également appelé testing ou audit par couple (audit studies) – consiste à envoyer des paires de candidatures (en personne ou par courrier) en réponse à une offre d'emploi, de logement ou de service, ou dans un lieu de loisir comme une discothèque. Les candidats doivent avoir un profil équivalent pour ce qui est des éléments pertinents pour la sélection à opérer (par exemple, si le test concerne l'accès à l'emploi, la formation, l'expérience et les qualifications professionnelles) et différer uniquement du point de vue du critère de discrimination étudié (comme l'origine, le sexe, l'âge ou encore le handicap). Si les membres du groupe présentant une caractéristique « à risque » de discrimination sont traités de façon moins favorable que ceux de l'autre groupe, cette différence de traitement est a priori révélatrice

d'un comportement discriminatoire." (Neven et al. 2022 : 6)

³⁷La méthode du client mystère (*mystery shopping*) consiste à se faire passer pour un client auprès d'une organisation jouant un rôle d'intermédiaire économique, telle qu'une agence de placement de travailleurs ou une agence immobilière, et à lui soumettre une demande à caractère discriminatoire : par exemple, demander de se voir fournir un travailleur qui ne soit pas d'origine étrangère ou d'exclure les candidats locataires qui auraient moins de 30 ans, seraient allocataires sociaux ou constitueraient un couple de même sexe. Si l'entreprise accède à cette requête, elle montre qu'elle est disposée à discriminer.» (Neven et al. 2022 : 6)

"L'expérience du témoin privilégié s'est avérée difficile dans la pratique dans la mesure où l'identité de l'enquêteur était demandée rapidement par les agents d'accueil. La phase d'expérimentation était donc relativement courte dans la plupart des CPAS." (Balteau et autres 2016 : 7).

Nous avons donc décidé de proposer aux personnes volontaires de demander une composition de ménage ou un casier judiciaire et d'aller jusqu'au bout de la démarche. Nous avons pensé à ces démarches administratives parce qu'elles sont relativement simples et sans conséquences ni demandes spécialement difficiles (selon nos critères).

Dans tous les cas, les personnes analphabètes avaient beaucoup de réticences à le faire. Ceci parce que certaines personnes avaient eu des expériences difficiles, voire violentes ou discriminantes, avec les administrations et elles n'avaient pas envie de répéter cette expérience de façon "gratuite". Certaines personnes craignaient des réprimandes de la part des autorités communales à cause des tests.

Nous sommes allées dans un groupe de Schaerbeek, le formateur et les apprenants et apprenantes savaient que notre but était de parler de l'accessibilité de la commune de Schaerbeek et de la possibilité de faire des tests. Nous avons créé avec eux une grille d'analyse de l'accessibilité. Certaines apprenantes ont appelé la commune et analysé les résultats obtenus selon cette grille. Mais, au moment d'aller à la

commune pour réaliser les tests aux guichets, les apprenantes et les apprenants ont refusé d'y aller. Une apprenante a exprimé très clairement qu'elle n'avait pas envie de vivre à nouveau une expérience désagréable. Beaucoup d'apprenants ont acquiescé. Elle dit avoir senti du racisme dans les interactions avec l'administration.

À Ixelles, nous avons donné rendez-vous à un groupe de cinq personnes qui s'étaient portées volontaires pour faire le test. Mais, le jour en question, une seule personne s'est présentée, une autre s'est excusée par téléphone, les autres ne sont pas venues et elles n'ont pas prévenu. La personne qui s'est présentée a fait un test au service population. Quand nous lui avons demandé pourquoi il pensait que les autres n'étaient pas venus, il nous a répondu : "Ils ont peur".

À Bruxelles-Ville, la démarche a mieux fonctionné parce que la commune nous avait invitées à faire les tests. La commune avait déjà réalisé des tests d'accessibilité de ses services précédemment avec plusieurs profils des citoyens et des citoyennes. Ils appellent cette démarche 'Panel d'expérience citoyenne'. Dans ce cadre, les apprenantes n'avaient pas peur des conséquences de faire le test et elles ne craignaient pas de se faire maltraiter par le personnel de la commune. Ce test s'est déroulé sans soucis, les apprenantes se sont senties bien accueillies.

En résumé, nous n'avons réussi qu'à faire deux fois des tests :

Tableau 6 : témoins privilégiés

Commune	Service	Date	N°H	N°F	Total
Bruxelles-Ville	Service population	21 novembre 2024	0	8	8
Ixelles	Service population (belge)	5 juin 2025	1	0	1
Total de personnes qui ont participé			1	8	9
			(11 %)	(89 %)	

³⁸Voir : <https://www.plus.transformation.gouv.fr/je-contribue-en-devenant-usager-testeur>

5.3 Conclusion

Chacune de ces méthodologies avait des objectifs et des angles d'approche différents alors que l'objet d'analyse était le même : comprendre finement les difficultés d'accès aux services communaux des personnes analphabètes.

La diversification des méthodologies a été un défi en soi : les planifier, les définir, les mettre en oeuvre, se coordonner avec les associations et avec les personnes. En même temps, la diversification des méthodologies nous a apporté une grande richesse de données. Nous avons récolté les déclarations des personnes concernées et des travailleurs et des travailleuses qui les accompagnent dans un contexte apaisé, nous avons recueilli leurs discours dans la situation concrète, nous avons observé les comportements

(posture physique, gestes, expression orale) de certaines personnes dans le lieu de la commune et lors du contact avec le personnel communal. Nous avons observé les espaces et parfois, nous avons vécu nous-mêmes des difficultés pour accéder aux services communaux.

Au total, 139 personnes ont donné leur avis dans les groupes de discussion, les tests, les fiches et l'accompagnement des démarches. De plus, nous avons nous-mêmes observé les bâtiments, les files dehors, les salles d'attente, écouté des conversations entre le public et le personnel de la commune. Des travailleurs de Lire et Écrire Bruxelles et d'une autre association ont fait des photographies des files d'attente et des salles pour nous.

Tableau 7 : personnes qui ont donné leur avis

Méthodologie	Hommes		Femmes		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Observation - accompagnement	0	0%	1	1%	1	1 %
Groupes de discussion (apprenant.e.s)	18	13%	45	32%	63	45 %
Fiches	15	11%	30	22%	45	32 %
Tests	1	1%	8	6%	9	6 %
Sous-total personnes analphabètes	34	24%	84	60%	118	85%
Groupes de discussion (travailleur.euse.s)	12	9%	9	6%	21	15 %
Sous-total travailleur.euse.s	12	9%	9	6%	21	15 %
Total personnes	46	33%	93	67%	139	100%

Une des limites de cette étude est que nous avons récolté plus de données sur certaines communes que sur d'autres. Ces différences pourraient être un indicateur du degré d'accessibilité de

la commune et/ou le résultat d'un engagement plus fort de certains travailleurs et travailleuses de diverses associations.

Tableau 8 : données obtenues selon la méthodologie et par commune

Commune	Méthodologies et données obtenues					
	Pages web	Obs.	Groupes apprenants	Groupes travailleurs	Fiches	Tests
Anderlecht	x	x	x	x	x	
Bruxelles-Ville	x	x	x	x	x	x
Forest	x	x	x	x		
Ixelles	x	x	x		x	x
Molenbeek	x	x	x	x	x	
Saint-Gilles	x	x	x		x	
Schaerbeek	x	x	x	x	x	

Finalement, traiter les informations n'a pas été simple non plus : analyser, comparer et mettre en lien des informations obtenues avec différentes méthodologie dans différentes communes, a été un défi. Mais, comme nous l'avons déjà expliqué, certaines des difficultés rencontrées avec certaines méthodologies (comme l'analyse

des pages web ou les groupes de témoins privilégiés) peuvent être considérées comme des limites de notre étude et aussi comme des résultats en soi.

DEUXIÈME PARTIE : RÉSULTATS

CHAPITRE 6 : Les chemins vers le guichet

6.1 Se rendre à la commune

"Je ne peux pas aller dans un endroit toute seule"

Beaucoup de personnes analphabètes n'osent pas se rendre seules à la commune. Nous avons énormément de témoignages qui l'accréditent. Les raisons sont diverses. La première, la plus évidente, est qu'une partie de notre public ne comprend pas bien et/ou ne parle pas le français (ni le néerlandais). Les apprenantes et les apprenants qui ne maîtrisent pas le français oral sont complètement dépendants de personnes de leur entourage pour se rendre à la commune. Ainsi par exemple, Madame D. qui fréquente une formation en alphabétisation (niveau oral) dans une association de Bruxelles-Ville, nous a dit en arabe lors d'un groupe de discussion :

Madame D. : "Moi, je ne sais pas lire, je ne sais pas écrire. J'ai besoin de l'aide de quelqu'un pour aller à la commune, pour prendre rendez-vous. Je veux chercher du travail et ça, je ne sais pas le faire parce que je ne sais ni lire ni écrire."

Chercheuse : "Qui vous accompagne ?"

Madame D. : "Mon mari. Tout est difficile, parler, écrire. Je ne peux pas aller dans un endroit toute seule en effet."

Chercheuse : "Est-ce que parfois vous décidez de ne pas demander certaines choses, de ne pas faire certaines choses, parce que c'est trop compliqué ?"

Madame D. : "Tous les jours."

Chercheuse : "Et ça vous arrive aussi pour des choses qui sont importantes pour vous ?"

Madame D. : "Oui, ça m'est arrivé d'aller à un rendez-vous important pour moi et de laisser tomber parce que je ne sais pas parler français." *(Traduction en français d'un interprète qui participait au groupe)*

D'autres apprenants et apprenantes se débrouillent en français mais le niveau de compétences nécessaires pour communiquer oralement avec l'administration est trop élevé : il faut comprendre à minima le langage administratif, mais aussi le contexte et le mode d'organisation des services communaux.

Savoir lire ou écrire, même un peu, est aussi un aspect important pour faire le pas et aller seul ou seule à la commune. Ainsi, se débrouiller un peu

avec le langage écrit est important pour utiliser les bornes à l'entrée des communes, pour lire les petites annonces sur les murs, pour comprendre les écrans d'affichage des guichets, etc. Dans un groupe de discussion qui a eu lieu dans notre Centre Alpha d'Ixelles, une dame qui se débrouille bien en français nous a dit :

Chercheuse : "Vous avez eu des soucis à la commune ? Vous y êtes allée dernièrement ?"

Dame : "Ah non, je n'ai pas été à la commune."

Chercheuse : "Dans quelle commune vous habitez ?"

Dame : "Commune d'Ixelles. Ça s'est bien passé parce que comme j'habite avec mon mari, souvent c'est mon mari qui y va. C'est pour ça, je n'habite pas toute seule, on y va ensemble."

Chercheuse : "Pourquoi vous ne voulez pas y aller seule ?"

Dame : "Ah, parfois c'est compliqué, comme je ne sais ni lire ni écrire, c'est compliqué pour moi. Pour être aidée, ce n'est pas facile. Tu attends longtemps. On va te dire de faire toi-même dans la machine : 'Va chercher dans l'ordinateur, va faire ça, va faire ça.' Mais, quand tu ne sais lire ni écrire, comment tu t'en sors ? Tu ne peux pas."

Ces obstacles poussent les personnes à n'aller à la commune que quand elles sont accompagnées par quelqu'un de leur entourage. Nous avons entendu parler de maris, d'épouses, de sœurs et souvent aussi d'enfants accompagnants. Parfois les enfants sont des adultes, mais parfois la charge administrative tombe sur des mineurs. Certaines personnes sont accompagnées par leurs assistants et assistantes sociaux, qui comprennent l'importance d'être présent physiquement avec les usagers et usagères les premières fois qu'ils se rendent à la commune. Voilà le témoignage d'un homme qui fréquente une formation en lecture et en écriture au Centre Alpha d'Ixelles :

Monsieur : "Ouais, parce que pour nous et pour les gens qui ont un peu des difficultés à former les lettres, à écrire, c'est un peu compliqué, c'est vrai. Et j'ai quelqu'un qui m'accompagne (un assistant social), qui me tient la main parfois quand j'ai les trucs administratifs et que je sais un peu l'expliquer. Et on essaye de trouver la solution à ça. Comme parfois il faut toujours prendre un rendez-vous sur Internet, tu es obligé de rentrer dans le site (...)

Chercheuse : "Ok, mais lors de la prise de rendez-vous, c'est le monsieur qui vous aide ? C'est lui qui prend rendez-vous ?"

Monsieur : "Oui, c'est le monsieur qui prend rendez-vous pour moi. Ouais, c'est le plus simple."

Chercheuse : "Et après, il vous accompagne à la commune ?"

Monsieur : "Après oui, s'il a le temps, il m'accompagne. S'il n'a pas le temps, il me dit ce que je dois faire, donc du coup, je me rends à la commune."

Certaines personnes ont moins de proches capables et disponibles pour les aider et les accompagner dans leurs démarches. C'est le cas de Monsieur O. qui fréquente une formation niveau oral dans une association de Bruxelles-Ville. Monsieur O. a 60 ans et est italien, il habite dans cette même commune :

Monsieur O : "Oui, pour tout ce dont vous avez besoin, vous devez utiliser l'ordinateur, même pour prendre rendez-vous. Tout passe par l'ordinateur ; quand on ne sait ni lire ni écrire, comment on fait ? Il faut toujours demander de l'aide, de l'aide, 'aide-moi', c'est toujours comme ça. Moi, j'ai des amis qui travaillent, ils ne peuvent pas venir m'aider à chaque fois. Moi, je dois toujours attendre que quelqu'un vienne m'aider (...). Mais ils se fatiguent parce qu'ils ont leur famille." (*Notre traduction, original en italien*)

Parfois, les personnes ne veulent pas être accompagnées. Une dame en formation dans le Centre d'alphabétisation d'Ixelles nous raconte :

"Voilà, moi j'habite à la commune d'Ixelles. J'habite dans le logement de la commune d'Ixelles. Et chaque fois que j'ai un problème, moi, j'aimerais bien aller trouver quelqu'un pour parler avec lui ou avec elle. Mais ils disent d'envoyer un mail. Moi, je suis une personne âgée, est-ce que je vais comprendre un mail ? Ça, je ne sais pas, je ne suis pas capable. Alors, il faut que j'attende mes enfants, qu'ils viennent chez moi pour écrire ces mails. Moi, j'aimerais bien que si j'y vais pour réclamer des problèmes que j'ai à la maison, au moins je trouve quelqu'un. C'est ça qui est difficile pour nous. (...)

Oui mais bon, il faut attendre mon fils qui vient avec ses problèmes à lui pour qu'il m'arrange mes problèmes. Moi, je suis encore capable d'aller parler, j'aimerais bien parler moi-même de ce que je vis chez moi. Comme j'habite dans

un logement de la commune, je suis restée au moins quatre ans sans chauffage parce qu'il y avait un problème de chauffage. J'aimerais bien aller moi parler moi-même, parce que c'est moi qui vis là-dedans. Alors chaque fois que je suis allée, il n'y avait personne, il faut prendre un rendez-vous, il faut renvoyer un mail, je ne sais pas faire tout ça."

Comme le résume Madame J., travailleuse sociale de rue à Forest : "Il y a à la fois la difficulté avec le français, avec le langage écrit et avec le langage administratif, vous savez, je dirais que ce sont les trois barrières". A ces barrières, Madame J. ajoute ensuite une quatrième : le numérique. Comme nous l'avons déjà expliqué, Lire et Écrire Bruxelles forme les apprenants et apprenantes aux technologies numériques depuis plus de 20 ans. Mais, certaines difficultés pour manier les outils informatiques sont intrinsèquement liées aux compétences langagières. Ainsi l'apprenant Monsieur I., en formation en lecture et en écriture à Bruxelles-Ville, habitant de Schaerbeek, nous dit dans un groupe de discussion :

"On a beaucoup de soucis avec internet, avec les mails, ces trucs et on ne sait pas parler vraiment bien. On se comprend, mais on ne sait pas parler. On ne sait pas expliquer notre situation bien bien bien. Comment voulez-vous qu'on entre dans internet qu'on lit, et qu'on écrit et qu'on attende les réponses ?"

Indéniablement, le chemin vers l'autonomie administrative totale est long pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Elles doivent se confronter à quatre énormes barrières : le français oral, le langage écrit, le langage administratif et le numérique. À ces barrières s'ajoutent la compréhension du mode d'organisation communal et des enjeux de la demande. Le Médiateur Fédéral ajoute encore d'autres obstacles dans son rapport de 2024 : "l'augmentation de la complexification de l'administration et le non-droit à l'erreur" (2025 : 37). Ce n'est donc pas étonnant que les personnes souhaitent faire les démarches avec d'autres personnes, plus outillées, plus informées. Monsieur N., travailleur social à Forest, nous explique :

"Il y a quand même des gens qui maîtrisent mais qui viennent nous voir parce qu'ils sont rassurés, parce qu'on fait les choses avec eux (les démarches administratives), on les accompagne. Moi, je suis sûr qu'ils pourraient le faire seuls. Ça les soulage de ne pas le faire seuls. Un peu comme moi quand je fais mes impôts à la commune."

En résumé, la maîtrise du français oral et les compétences en lecture et en écriture influent for-

tement sur l'autonomie des personnes. Nous constatons que les apprenants et les apprenantes qui fréquentent les groupes de formation "oral" sont très dépendants de leur entourage pour réaliser leurs démarches administratives. Cependant, les personnes qui sont dans des groupes de formation "en lecture et en écriture" (et qui ont donc une maîtrise de la langue française à l'oral) font certaines démarches seules. Elles appellent à la commune, s'y rendent pour des renseignements ou pour faire des procédures administratives.

La formation en alphabétisation a un impact positif sur l'autonomie administrative des apprenants et apprenantes. Mais les barrières sont parfois insurmontables ; de plus, elles se cumulent (compétences langagières, connaissance du contexte de la demande) et s'accroissent (de plus en plus de recours aux outils numériques, complexification de l'administration, non-droit à l'erreur). Ces barrières existent pour beaucoup de personnes et pas seulement pour les 10 % de la population en difficulté avec l'écrit. Face à ces constats, nous pensons que la solution n'est pas d'augmenter la formation des populations fragilisées, mais plutôt de promouvoir l'adéquation des services communaux aux capacités de ceux et de celles qui doivent les utiliser.

"Je ne sais pas y aller" : des difficultés pour se déplacer

Se rendre à la commune peut être une démarche difficile à réaliser à cause du déplacement à effectuer.

En général, les bâtiments des communes sont facilement identifiables. Ils sont emblématiques du pouvoir qu'ils représentent : ce sont pour la plupart de grands et beaux bâtiments situés sur la place centrale de la commune. Il y a une maison communale dans chacune des 19 communes de la Région Bruxelles-Capitale sans compter les antennes locales. Nous observons donc un maillage assez régulier sur le territoire. Pourtant, la perception des distances est subjective et personnelle. Elle dépend de la dimension des espaces vécus, comme elle dépend aussi de la perception qu'ont les personnes d'une distance facilement atteignable.

Nous savons que, comme notre collègue Justine Duchesne l'a énoncé dans un article : "quand on ne sait ni lire, ni écrire, se déplacer est un véritable pari de tous les jours" (2025a). Il faut "pouvoir-bouger" et il faut "savoir-bouger". Pour "pouvoir-bouger", il faut pouvoir se déplacer à pied ou pouvoir utiliser un moyen de transport. Pour "savoir se déplacer", il faut des compétences telles que la représentation spatiale, la compréhension

de consignes, le respect d'un certain code culturel ou l'utilisation d'un GPS (Duchesne 2025a : 5-6).

Le 7 novembre 2024, nous nous sommes rendues dans une association pour expliquer aux apprenantes d'un groupe de formation en lecture et en écriture que la commune de Bruxelles-Ville les avait invitées à tester l'accessibilité de ses services. Certaines apprenantes nous ont expliqué qu'elles n'allaient jamais seules à la commune, que leur mari ou leurs enfants les accompagnaient. Une dame nous a fait part de ses difficultés pour s'y rendre. Madame K. ne va jamais à la commune, c'est son mari qui s'en occupe. Madame K. n'a pas d'abonnement de la STIB et elle ne sait pas acheter un ticket à une borne. Elle dit ne pas sortir souvent de son quartier, elle se déplace seule quasi exclusivement pour déposer et aller chercher ses enfants à l'école. Madame K. est une femme souriante, habillée avec soin. Elle a 43 ans. Elle nous explique qu'elle ne sait pas aller à pied à la commune. Pourtant, selon une autre collègue de classe plus âgée, la commune n'est pas très loin de l'école de ses enfants. Madame K. et cette dame plus âgée se donnent rendez-vous à 8h30 à la porte de l'école pour aller à la commune le 21 novembre. La dame âgée va l'y amener.

Nous pensons que les difficultés de Madame K. pourraient être en lien non seulement avec la distance géographique entre sa maison et la maison communale mais aussi avec son manque de compétences pour se déplacer dans l'espace urbain et son manque d'habitude à s'approprier l'espace public. La question de l'appropriation des femmes de l'espace public revient aussi pour nous dans ce cas. Le mari de Madame K. sait lire et écrire, il s'occupe du contact avec les administrations, il se déplace à la commune. Madame K. se déplace seule essentiellement pour déposer et aller chercher ses enfants à l'école. Les inégalités de genre sont aussi au cœur des enjeux de mobilité et d'occupation de l'espace public. C'est une observation déjà faite par notre collègue Justine Duchesne à partir de l'analyse du parcours de vie d'un groupe d'apprenantes en alphabétisation en Wallonie. Ainsi, dans son article *Sortir de l'invisible*, Duchesne explique que pour ces femmes :

"Leur vie semble ainsi caractérisée par le don de soi, pour la famille, mais également par des attitudes d'effacement face aux autres, tant leurs besoins semblent généralement passer au second plan au profit de leur entourage. L'isolement est également prégnant dans leur parcours. Leur cercle de contacts se limitant essentiellement à la parentèle proche, et leurs déplacements journaliers se révélant majoritairement rythmés par le métro-école-dodo.

Elles ne sortent donc généralement pas d'un espace connu, sécurisant pour certaines, enfermant pour d'autres. " (2025b : 3)

Les difficultés de Madame K. sont loin d'être une exception. Nous savons que les personnes en difficulté avec l'écrit rencontrent des difficultés pour se déplacer. Tous les jours, les travailleurs et travailleuses de première ligne de Lire et Écrire Bruxelles (formatrices, agentes de guidance, conseillères emploi) passent une partie de leur temps à expliquer aux usagers et aux usagères le chemin qu'ils doivent emprunter pour se rendre à un entretien d'embauche, à la commune, à l'hôpital... Ces distances physiques peuvent aussi incarner des distances sociales et symboliques, comme Deville l'explique :

" Or, si la mobilité est un des éléments structurant les difficultés d'accès aux droits, elle ne se réduit pas à un ensemble de techniques de franchissement des distances spatiales qui séparent les individus des guichets. Elle s'inscrit dans un ensemble plus large, dans lequel les distances géographiques se combinent aux positions dans l'espace social local, donnant aux distances parcourues une consistance à la fois géographique, sociale et symbolique. Dès lors, si pour certains et certaines, se rendre dans une administration ne présente que peu de difficultés, pour d'autres, il s'agit d'une épreuve surmontée au prix de tentatives répétées, et qui génère angoisse et appréhension. " (2023 : 207-208)

La maison communale est éloignée pour Madame K, éloignée géographiquement, et aussi de ses habitudes sociales, de son univers ; une grande distance sociale et symbolique les sépare.

"Je ne veux pas y aller" : de l'influence des expériences précédentes

Tout d'abord, il faut noter que l'expérience administrative n'est pas une expérience anodine. Les contacts avec certains services communaux peuvent être des moments significatifs dans une vie : la déclaration de naissance d'un enfant, la demande d'un passeport pour faire un voyage, la signature d'un acte de mariage. Dans le cadre de cette étude, nous avons proposé à notre unique testeur d'Ixelles de demander une composition de ménage au service population de sa commune. Nous avons pensé que c'était une démarche simple et sans conséquences. Monsieur J. est un homme belge d'âge moyen d'origine latino-américaine. Il habite depuis longtemps à Ixelles. Il parle bien français, il suit une formation en lecture et en écriture au Centre Alpha. Le test s'est bien passé, sans difficultés apparentes. Mais le fait de

demander une composition de ménage a ravivé chez Monsieur J. les souvenirs douloureux de son divorce et de ses enfants qui se sont à présent éloignés de lui. Pour lui, se rendre à la commune n'a pas été un acte banal.

Plusieurs personnes participant à notre étude ne se sont pas senties respectées par les services communaux et elles ont décidé de ne plus y retourner. Certains participants et participantes pensent que le fait de ne pas s'exprimer avec les codes linguistiques adéquats a joué en leur défaveur. D'autres ont l'impression que le fait de ne pas savoir manier les outils informatiques a été une source de mépris de la part du personnel communal.

Par exemple, Monsieur I., apprenant en alphabétisation dans une association de Bruxelles-Ville et domicilié à Schaerbeek, nous a raconté son vécu lors d'un groupe de discussion :

Monsieur I. : "Bonjour, je m'appelle I., j'habite au Schaerbeek. Et ça fait 30 ans que j'habite la commune de Schaerbeek. En 2019, avant que le COVID commence, j'ai placé une cuisine équipée chez moi. Je suis parti à la commune pour garder la place (*de parking*) devant chez moi. En fait, ils m'ont dit que je devais passer par internet. Et j'ai dit : 'Monsieur, écoutez-moi, je ne sais pas lire, je ne sais pas écrire, je ne sais pas entrer sur l'internet pour fixer le rendez-vous pour placer des panneaux devant chez moi et c'est pour ça que je suis venu ici'. 'Monsieur, ici on ne fait rien, c'est vous que vous devez le faire'. 'Mais Monsieur, vous êtes la commune'. Il dit : 'Oui, on est la commune'. 'Mais, vous faites quoi ici ?' 'On regarde des gens comme vous qui viennent'. J'ai dit : 'Bon tu me regardes, tu m'as vu, c'est bon pour toi ?' Il dit : 'Oui, c'est bon pour moi. Maintenant, tu rentres chez toi, tu fais de toi-même le nécessaire'. J'ai dit : 'Merci beaucoup Monsieur'. Je suis parti. J'ai tenu les places avec ma voiture et avec la voiture de mon copain, deux places pour le Monsieur qui allait venir pour placer la cuisine équipée. Depuis ce jour-là, je ne suis pas retourné à la commune. "

Monsieur I. se sent méprisé et dépossédé de son pouvoir d'agir. Il a décidé de ne plus retourner à la commune, d'utiliser ses propres moyens pour garder une place de parking et de s'éloigner de l'administration publique. Quelques années plus tard, il apprend à lire et à écrire dans une association de Bruxelles-Ville. Il demande de pouvoir faire les démarches dans un guichet :

Monsieur I. : "C'est pour ça que je suis venu ici nom de l'association pour lire et écrire un peu

mieux, pour apprendre, pour faire le nécessaire moi-même. On est tous dans le même problème, on a la même difficulté pour entrer sur des mails, sur internet et fixer des rendez-vous. Aller à la commune et parler tout seul c'est vraiment vraiment vraiment beaucoup de problèmes. Avant c'était bien parce qu'il y avait l'accueil, les guichets, il y avait tout. Maintenant, malheureusement, tout est sur internet, et il y a beaucoup de problèmes. Ce que nous voudrions : des gens comme nous il y en a beaucoup, il y a des milliers, des milliers. Alors, s'il vous plaît, toutes les communes, je voudrais qu'ils gardent au moins deux, trois guichets pour nous."

Notre collègue Sébastien Van Neck a publié en 2024 une étude sur l'accès au CPAS des personnes analphabètes. Dans cette analyse, il questionne le coût symbolique des expériences de "mépris" vécues par les personnes, il se demande si ces expériences peuvent porter "atteinte à l'image de soi". Monsieur I. a décidé de renoncer à être un sujet "porteur de droits", selon l'expression du sociologue allemand Alex Honneth (cité par Van Neck 2024 : 32-33). Il n'ira plus à la commune, il ne demandera plus de services et renoncera à certains de ses droits pour protéger son estime de soi.

Une travailleuse d'une association de Molenbeek a aussi observé des habitants et des habitantes réfractaires à se rendre dans les services communaux parce qu'ils estiment qu'ils ont été mal reçus :

Madame C. : "Le souci, c'est que parfois ils sont malmenés dans les institutions : on les renvoie, on leur répond mal au téléphone, ils sont mal reçus dans les services communaux... Du coup, quand ils arrivent chez nous et qu'ils sentent de la bienveillance et de l'intérêt, ils ne veulent plus retourner dans les endroits où on les a mal reçus. C'est en dehors du fait d'être mal compris parce qu'il y a un problème de langue. Il y a aussi le fait d'être bien reçu. (...) Il y a une maltraitance institutionnelle. Je le constate tous les jours."

La travailleuse C. utilise l'expression 'maltraitance institutionnelle'. En 2024, l'association ATD Quart Monde France a publié un rapport sur ce sujet : *Stop à la maltraitance institutionnelle*. Cette association utilise la définition de la Commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance française :

"Lorsque des situations de maltraitance résultent, au moins en partie, de pratiques managériales, de l'organisation et/ou du mode de gestion d'une institution ou d'un organisme gestionnaire, voire de restrictions ou

dysfonctionnements au niveau des autorités de tutelle sur un territoire, on parle de maltraitance institutionnelle." (2024 : 13)

Cette association affirme que la maltraitance institutionnelle touche l'ensemble de la population. Mais elle a des effets dramatiques et durables sur les personnes en situation de pauvreté puisqu'elle est un véritable obstacle à leur accès aux droits. ATD Quart Monde ne pointe pas du doigt le personnel des institutions, mais les mécanismes, les lois et les règlements inadaptés, les objectifs ou encore les moyens humains insuffisants. Il y a quelques années, ATD Quart Monde et l'Université d'Oxford (Royaume-Uni) ont réalisé une recherche sur les dimensions cachées de la pauvreté : *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs* « Tout est lié, rien n'est figé ».

"Dans ces travaux, la maltraitance institutionnelle est apparue comme une dimension à part entière qui caractérise ce que c'est que de vivre en situation de grande pauvreté, conjugée à d'autres dimensions comme la dépossession du pouvoir d'agir (qui va jusqu'à se traduire en « dépendance » vis-à-vis de professionnels) ou les privations matérielles et de droits" (2024 : 18)

Plusieurs personnes analphabètes nous ont raconté qu'elles se sont senties discriminées dans les services communaux. Ces personnes nous ont parlé de racisme à cause de leur couleur de peau ou à cause de leur accent étranger. Ainsi par exemple, une dame d'un groupe de formation en lecture et en écriture du Centre Alpha d'Ixelles qui habite à Etterbeek nous a raconté que son assistante sociale fait tout à sa place : elle inscrit ses enfants à l'école, aux stages. Elle le fait parce que quand elle appelle elle-même ou qu'elle se rend au guichet, ça ne se passe pas bien :

Dame : "Peut-être que je ne parle pas bien, ou peut-être qu'ils pensent que je suis étrangère. Il va dire : 'Mais Madame, blablabla', et c'est un peu compliqué pour moi. Même, parfois quand tu appelles comme ça même si tu appelles pour demander quelque chose de simple, il va commencer à parler, blablabla et ça me fatigue. Je ne sais pas, parfois quand vous allez à l'hôpital ou aux guichets, ils sont comme ça avec nous, les peaux noires, je ne sais pas pourquoi."

Un des résultats de l'enquête mystère réalisée par le Défenseur des droits français sur la qualité des services téléphoniques de certaines administrations françaises est le suivant :

"S'agissant du profil « étranger », identifié sur la seule base d'un accent audible au téléphone, il a été plus fréquemment redirigé vers Internet que les autres profils. (...)

En tout état de cause, les réponses données par les conseillers au profil « étranger » et les renvois fréquents vers Internet donnent à penser sur les représentations des conseillers." (2016 : 31)

Ces résultats en France ne peuvent pas être transposés directement en Belgique. Mais ils ont l'intérêt de montrer que la discrimination par téléphone dans les administrations existe. Cette perception que décrit la dame en formation à Ixelles peut bien avoir une base factuelle.

Le *Cadre de référence pédagogique de Lire et Écrire* met en avant qu'apprendre à lire et à écrire à l'âge adulte suppose un engagement fort en temps et en forme, une remise en question de soi et souvent un éloignement des terrains connus et des sentiers battus (Audemar et Stercq 2017 : 14). A cet égard, nous observons avec tristesse que beaucoup de personnes qui ont gagné en autonomie à la suite d'années de formation, décident de ne plus se rendre dans les administrations à la suite d'expériences négatives. Cette décision, bien que nous la comprenions, ne les aide pas à améliorer leur autonomie, ni la confiance en soi. Leur capital procédural, c'est-à-dire leur cumul d'expériences et de savoirs en ce qui concerne le système administratif, restera donc faible. Tous les apprenants et apprenantes ne décident pas de ne plus se rendre à la commune à la suite d'une ou plusieurs expériences négatives. Mais il est indéniable que ces épreuves éloignent ces populations des administrations publiques et nuisent à leur confiance dans l'État. Comme Dubois nous le dit : "Les expériences antérieures du rapport à l'administration forment un premier facteur discriminant." (2003 : 34).

En résumé, se rendre à la commune n'est pas facile pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Beaucoup d'apprenantes et d'apprenants ne se sentent pas capables de s'y rendre seuls. Ils se font accompagner par leurs proches ou par des travailleurs ou des travailleuses des associations. En faisant cela, elles renoncent à leur autonomie et s'adaptent à la disponibilité de leurs accompagnants ou accompagnantes.

En même temps, il faut tenir compte du fait que les personnes analphabètes ne sont pas toutes égales face aux procédures administratives. Savoir s'exprimer oralement, savoir lire un peu ou comprendre le contexte social, tant de compétences

qui influencent la capacité d'agir des personnes face à l'administration communale.

Faire le trajet jusqu'à la maison communale (ou une antenne où se trouve le service en question) peut aussi être difficile pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Il faut "pouvoir bouger" et "savoir bouger". De plus, la distance n'est pas seulement géographique, elle est aussi sociale et symbolique (Deville 2023 : 207-208).

Se rendre à la maison communale est aussi difficile pour beaucoup de personnes à cause des expériences de mépris et de racisme qu'elles ont subies dans les services communaux. Ces expériences conditionnent le comportement et l'estime de soi des personnes qui les vivent.

6.2 Y entrer et s'y orienter

"Le bâtiment et les aménagements physiques par lesquels une institution se matérialise contribuent à prédéterminer et prescrire les types d'attentes qui peuvent être exprimés à son égard. (...)

"Le cadre spatio-temporel de la rencontre bureaucratique, la configuration des salles d'attente(s), en inscrivant dans la matérialité des objets et des dispositifs les routines qui le fondent participent à la définition du rapport à l'institution, c'est-à-dire à la désignation de ses usages légitimes et de l'instauration, de la 'discipline' qui, cette fois, inscrit l'institution dans les postures et dans les corps. " (Dubois 2003 : 42-43)

Dubois affirme que le cadre physique influence nos attentes et notre rapport à son égard. Dans ce sous-chapitre, nous allons décrire les espaces physiques, les situations et les interactions que vivent les habitants et les habitantes en difficulté avec l'écrit quand ils se rendent à la commune et qu'ils essaient d'y entrer et de s'y orienter.

De l'impossibilité d'y entrer

Le lundi 17 mars 2025 à 13h30 (heure d'ouverture du service l'après-midi), nous nous sommes rendues au service population et au service étrangers de la commune de Molenbeek. Cette séparation entre le service population (pour les habitants et les habitantes qui ont la nationalité belge) et le service étrangers (pour ceux et celles qui ont une autre nationalité) n'est pas exclusive de Molenbeek : nous l'avons observée dans plusieurs communes. Au début de notre recherche, nous étions surprises de cette dénomination : dans une

Région où 37 %³⁹ des habitants et habitantes ont une nationalité autre que la belge, les personnes étrangères ne font-elles pas partie de la population des communes ?

La commune a fait construire un nouveau bâtiment près de la maison communale pour accueillir ces services. Comme beaucoup de nouveaux bâtiments communaux, il a des façades vitrées. Il y a deux portes, une pour le service population et une autre pour le service étrangers, une de chaque côté du bâtiment. Mais l'espace d'accueil des deux services est le même, il n'est séparé que par un paravent. Notre intention, en nous rendant dans ce bâtiment, était de réaliser de l'observation participante. Cependant, nous avons été étonnées de découvrir que nous ne pouvions pas y entrer, même pour poser une question. Seules les personnes qui avaient un rendez-vous pouvaient passer le seuil de la porte. En effet, il faut montrer la preuve de prise de rendez-vous aux agents et agentes de sécurité pour pouvoir y entrer : un code QR délivré lors de la prise de rendez-vous en ligne.

Nous décidons de revenir le lendemain matin parce que, selon une affiche qui se trouve à l'entrée, nous pouvons demander rendez-vous au guichet mardi, mercredi et jeudi entre 8h et 10h. Cette même affiche indique que ce mode de prise de rendez-vous n'est pas toujours possible, puisqu'on peut aussi y lire : "Le service Étrangers se réserve le droit de ne pas ouvrir l'accueil de prise de rendez-vous en cas de trop forte affluence. Le site IRISbox reste disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7."

En revanche, le service population est accessible sans rendez-vous, du lundi au vendredi, de 8h00 à 12h00 (voir Image 4). Dans un cadre orange en bas de l'image de l'affiche est indiqué clairement que "les services étrangers et état civil continuent à travailler uniquement sur rendez-vous", avec certaines restrictions en fonction de l'affluence. En effet, la page web de la commune indique que :

"Service Population. Avis important : En cette période de congés et de forte affluence, le dernier ticket sera délivré une demi-heure avant l'heure de fermeture. Soit à 11h30 en matinée et 15h00 les après-midis d'ouvertures. Pour le service des Étrangers, veuillez prendre rendez-vous sur la plateforme IRISBOX."



Image 4 : Affiche de la commune de Molenbeek

Le mardi 18 mars à 8h30, nous nous rendons au service étrangers de la commune de Molenbeek. Dehors, il y a une file d'une trentaine de personnes. L'agent de sécurité reçoit les personnes devant le bâtiment, sur le seuil de la porte. Il appelle les personnes qui ont rendez-vous à 9 heures (le service est ouvert dès 8 heures du matin) pour qu'elles entrent dans le bâtiment. Un homme qui faisait la file part avant d'y entrer avec un papier de la commune expliquant comment prendre rendez-vous. Nous sortons de la file et nous nous approchons de la porte. Une dame demande si elle peut entrer, le gardien de sécurité lui répond que seuls les gens qui ont un rendez-vous peuvent entrer. Si elle veut prendre rendez-vous, il faut le faire en ligne. Il lui remet le même papier qu'à l'homme qui est parti. Il n'est donc pas possible de fixer rendez-vous sur place bien que ce soit mardi matin.

Cela n'est pas un cas isolé. Nous avons reçu 20 fiches de déclaration de problème dans lesquelles des habitants ou des habitantes de Molenbeek déclarent avoir eu un problème d'accès au service étrangers. Ils et elles se plaignent de l'impossibilité de demander rendez-vous sur place, du fait que toutes les plages horaires sont déjà prises sur le planning de la page web de la commune, de l'impossibilité de parler avec une personne quand il y a une urgence et de l'impossibilité de poser des questions sans rendez-vous... Les habitantes et habitants étrangers ne peuvent poser des questions qu'à l'agent de sécurité qui se trouve à la porte. Celui-ci leur donne les flyers avec de l'information, il les renvoie vers internet ou vers une association.

Nous allons présenter ci-dessous deux de ces fiches pour montrer les problèmes qui affectent les personnes en difficulté avec l'écrit à cause de ce mode d'organisation. Ces fiches ont été remplies par des travailleurs et des travailleuses des associations molenbeekoises :

³⁹Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), 2025. Mini-Bru. La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres 2025, Bruxelles .

- Le 2 janvier 2025, homme, Molenbeek, service étrangers : "Monsieur A. souhaitait un rendez-vous avec le service d'étrangers de la commune. La démarche n'a pas pu se faire sur place au guichet. Réorientation vers notre service pour une prise de rendez-vous via IRISbox sur le site de la commune." Monsieur a dit avoir exprimé au guichet ses difficultés pour prendre rendez-vous. Selon la travailleuse de l'association, Monsieur A. parle français mais a du mal avec internet.
- Le 30 janvier 2025, femme, entre 46-55 ans, travailleuse, Molenbeek, service étrangers : "Madame a une promesse d'embauche, elle est de nationalité portugaise et elle souhaite s'inscrire à la commune rapidement pour ne pas perdre son travail. Elle s'est présentée au service des étrangers mais le service ne fonctionne que par rendez-vous et les créneaux horaires disponibles (*sur internet*) sont éloignés dans le temps. Elle doit écrire un mail mais elle ne sait pas écrire en français et elle n'a pas accès à internet. Elle est venue au service social de notre association pour qu'on écrive des mails afin d'expliquer sa situation et obtenir un rendez-vous plus rapidement."

Les personnes ne peuvent pas demander de l'aide à un employé ou une employée de l'administration communale, ni même se renseigner de manière informelle. Elles sont renvoyées systématiquement vers internet pour s'informer ou pour prendre rendez-vous, alors qu'elles ont exprimé leurs difficultés avec les technologies numériques.

Ci-dessous : Quatre photos (nous en avons reçu beaucoup d'autres) prises vers 8h30 du matin des jours de semaine (le service ouvre à 8h) entre mai 2024 et avril 2025.



Image 5 : notre photo, Molenbeek, service étrangers, mardi 28 mai 2024.



Image 6 : notre photo, Molenbeek, service étrangers, mardi 4 juin 2024.

Parfois, il n'y a pas de plage disponible pour un rendez-vous sur internet ou le délai est trop long par rapport aux nécessités des personnes. Dans ce cas, elles doivent envoyer un courriel à la commune pour expliquer pourquoi elles ont besoin d'un rendez-vous d'urgence. Souvent, les personnes en difficulté avec ces démarches sont renvoyées vers les associations pour que celles-ci les aident.

Attendre à l'extérieur

Comme nous venons de l'expliquer, le mardi 18 mars à 8h30, nous nous sommes rendues au service étrangers de la commune de Molenbeek-Saint-Jean. Dehors, il y a une file d'une trentaine de personnes, il fait froid mais ensoleillé. Le gardien de sécurité est devant le bâtiment, juste à côté de la porte. Il est 8h30 du matin et l'agent de sécurité appelle les personnes qui ont rendez-vous à 9 heures, ce sont les seules personnes qui peuvent entrer dans le bâtiment. La file bouge à peine. La façade du bâtiment est vitrée et nous observons que la grande salle d'attente n'est remplie qu'à moitié. Malgré le fait qu'il y ait encore des places assises, les personnes doivent attendre leur tour dans la rue, devant le bâtiment de l'administration communale.

À en juger par les photos prises par nos collègues, tout au long de l'année, de la file d'attente devant la porte du bâtiment du service étrangers de la commune de Molenbeek, il s'agit d'une situation récurrente.



Image 7 : notre photo, Molenbeek, service étrangers, lundi 3 mars 2025.

Une dame d'un groupe de discussion du Centre d'Alphabétisation d'Ixelles nous explique qu'elle a dû faire cette file :

"Je vis à Molenbeek. À Molenbeek, il y a beaucoup de gens, plus que les gens qui travaillent à l'accueil. Il y a beaucoup de gens dehors, plus que les gens qui y travaillent. C'est le problème là-bas. Parfois, il y a des gens qui crient même. Il y a des gens qui se bagarrent dehors là. Même si vous avez un rendez-vous à 8h30. Vous devez y aller à 6 heures. C'est le problème là-bas. Parce que s'il y a beaucoup de gens devant vous, vous devez rester là, même avec les enfants. C'est vraiment difficile. (...) Il faut beaucoup de salles d'attente quand il fait froid dehors. Je tremblais là-bas, j'avais froid, j'avais mon bébé. Quelqu'un qui travaille à côté m'a dit : 'Madame, venez ici!'"

Le personnel des associations nous a aussi parlé de cette situation. La saturation du service ne semble pas être une nouveauté, le fait de devoir attendre dehors non plus. Voilà un extrait d'un groupe de discussion de travail réalisé avec des travailleurs et travailleuses d'une association molenbeekoise :

Madame M : "La maison communale, elle est toute récente ici, à côté de Comte de Flandre. On faisait déjà la file quand j'accompagnais (*des usagers et des usagères*) il y a 10 ans. Moi, j'ai fait la file. Je me rappelle bien, je faisais la file qui commençait à la chaussée de Gand, la rue Prado pour aller à la commune. Aussi vrai que je vous le dise, je faisais la file pour aller à la commune, là c'était encore en version papier, tu as ton papier, même si tu passes des heures, tu as l'espoir qu'avec ce papier c'est fini. Mais maintenant, on a la facilité, soi-disant la facilité... On a construit ce bâtiment qui pour moi aurait dû permettre de résoudre pas mal de problèmes. Oui, on a mis des guichets et je n'en vois pas." (...)



Image 8 : notre photo, Molenbeek, service étrangers, mercredi 2 avril 2025.

Monsieur H : "Il faut aussi repenser l'agencement de l'accueil, donc de l'espace parce qu'il y a encore quelques jours, il pleuvait, j'ai vu les gens qui attendaient dehors."

Madame M : "Et maintenant c'est un grand bâtiment où on peut bien accueillir les gens, mais ils sont tout le temps dehors."

Madame S : "Pas des deux côtés. Il y a deux entrées à la commune de Molenbeek. Il y a l'entrée belge et l'autre... Il n'y a pas de souci devant l'entrée belge."

Monsieur H : "Il y a une entrée pour les citoyens et une entrée pour les sous-citoyens."

Comme Stavo-Debaughe l'a évoqué, pour qu'il y ait de l'hospitalité, il faut un bâtiment et une sensation de protection, d'abri (2020 : 12-13). Faire attendre dehors la population qui arrive trop tôt envoie un message fort : la commune n'est pas un espace ouvert à tous et toutes à tout moment. Il y a aussi un message de "discipline" (Dubois 2003 : 42-43), la population doit se rendre à l'heure, pas avant, pas après.

Ce qui est frappant dans le cas du service étrangers de la commune de Molenbeek, c'est que les gens continuent de s'y rendre malgré le fonctionnement uniquement par rendez-vous, malgré qu'il n'y ait pas de guichet pour demander des renseignements ou pour demander rendez-vous sur place (théoriquement, oui ; réellement, non), malgré le fait que les usagers et les usagères doivent attendre dehors, malgré le fait qu'au lieu d'hôtesse et d'hôtes d'accueil, il y ait un agent de sécurité qui n'est pas formé pour répondre à des questions... Malgré tous ces aménagements pour le moins dissuasifs, les gens continuent de s'y rendre. Cela montre que le mode d'organisation de ce service est inadapté aux besoins des

publics qu'il accueille.

D'autres communes ont une politique similaire par rapport à l'entrée dans le bâtiment. Dans certaines communes, les habitants et habitantes ne peuvent y entrer que 15 minutes avant leur rendez-vous. A Forest, quand nous observons les services le 4 décembre vers 11h, les personnes qui arrivent "trop" tôt (c'est-à-dire plus de 15 minutes en avance) doivent attendre à l'entrée, à l'intérieur du bâtiment au moins, mais sans la possibilité de s'asseoir.

Pourquoi cette manière de procéder ? Pourquoi les habitants et les habitantes ne peuvent pas attendre à l'intérieur s'ils arrivent trop tôt ? Pour ne pas remplir la salle d'attente à l'intérieur ? Est-ce qu'il y a tellement de gens qui arrivent en avance ? Evidemment, une salle d'attente à moitié vide confère une ambiance de tranquillité, d'ordre et d'apaisement à l'intérieur de la maison communale.

En 2011, le psychologue français Pascal Martin a écrit l'article : *Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie*. Il dénonce le fait que le fonctionnement actuel de la caisse d'assurance maladie française (uniquement par rendez-vous) prétende "rendre la file d'attente physiquement invisible" bien qu'elle soit toujours bien présente dans le planning (2011 : 39). Nous nous demandons si le fait de ne laisser entrer les personnes que 15 minutes avant le rendez-vous n'est pas une façon de rendre la foule invisible aux yeux du personnel de la commune. Puisqu'aux yeux de la population, qui voit la file dehors ou qui a dû attendre à l'extérieur, l'affluence est évidente.

Une autre hypothèse, proposée par Deville et Reveillere, est que ce mode d'organisation de la salle d'attente préserve une certaine paix sociale, c'est-à-dire diminue les affrontements entre le personnel au guichet et la population, ainsi que la rencontre entre habitants :

"En externalisant les temps d'attente et en mettant physiquement les usager.es à distance, le jeu sur les temporalités des parcours d'accès aux droits permet d'éviter les 'protestations en face-à-face', qui revêtent habituellement une double dimension pour celles et ceux qui tentent de 'faire valoir leurs droits'" (...) (2023 : 9)

"Faire attendre à distance, en réorganisant les lieux d'interaction administrative, est ainsi une manière de se prémunir des protestations liées au conflit temporel entre d'un côté l'urgence dans laquelle se trouvent 'les profanes', et de l'autre son traitement standardisé par les 'professionnels.'" (2023 : 9)

"Or les salles et les files d'attente sont des lieux favorables à la socialisation entre administré.es (Foster 2019) et à l'émergence de la contestation (Lejeune, 2020)." (2023 : 10)

Quand nous nous sommes rendues dans un groupe d'alphabétisation du Centre Alpha de Schaerbeek, les apprenantes et les apprenants nous ont expliqué qu'ils étaient stressés à l'idée de ne pas arriver à l'heure. La dame molenbeekoise qui nous a expliqué qu'elle doit faire la file dehors à Molenbeek évoque la nécessité d'arriver très en avance à la commune malgré le fait que le service fonctionne maintenant sur rendez-vous. Nous ne sommes pas sûres qu'elle doive réellement arriver si tôt (elle dit à six heures du matin) pour avoir son rendez-vous, mais cela montre que les personnes craignent d'arriver en retard et de rater leur rendez-vous.

Nous avons aussi reçu des photos prises vers 8h30 de la file d'attente à l'extérieur des services population et étrangers de l'antenne de la commune d'Anderlecht située Rue de France. C'est l'heure à laquelle ces services ouvrent. Nous nous demandons si tout le monde a pu y entrer. Nous nous sommes rendues dans cette antenne le mardi 25 mars 2025 vers 9h15. Il n'y avait pas de file à l'extérieur. Les gens attendaient à l'intérieur.



Image 9 : notre photo, Anderlecht, antenne Rue de France, jeudi 26 juin 2025, 8h30.



Image 10 : notre photo, Anderlecht, antenne Rue de France, mardi 1 juillet 2025, 8h30.

Ces photos montrent que les guichets sont encore demandés par la population, qui se rend tôt le matin pour faire la file et pouvoir rencontrer une personne.

Il faut noter qu'il y a des communes qui font le choix d'accueillir toutes les personnes qui se rendent dans leurs bâtiments, malgré l'affluence. Preuves en sont les photos que nous avons faites à la commune de Schaerbeek le 6 mai 2025 à 9h30 : des centaines de personnes attendaient leur tour dans le service population (qui inclut les Belges et les non-Belges). Il y a des personnes dans les couloirs adjacents au service. Dans la salle, les 48 places assises sont occupées, il y a des gens assis par terre, contre les murs, bref partout. Il n'y a pas beaucoup de bruit, les personnes attendent calmement, certains enfants pleurent. L'ambiance est un peu oppressante au vu de l'affluence, mais les personnes qui attendent sont à l'abri du froid et de la pluie, avec la possibilité de s'asseoir et d'aller aux toilettes.



Images 11-12 : nos photos, service population, Schaerbeek, mardi 6 mai, 9h45.

Ces photos montrent que les personnes ont besoin des guichets. Malgré toutes les injonctions numériques, malgré tous les aménagements dis-

suasifs, le contact avec un humain dans les services communaux est une nécessité (ou une préférence) pour beaucoup d'habitantes et d'habitants.

Les agents et agentes de sécurité : responsables de l'accueil ou de la sécurité ?

Nous observons qu'il y a des agents et agentes de sécurité devant les portes et dans les halls d'entrée de nombreuses communes. En principe, nous associons ces travailleurs et travailleuses à la gestion de la sécurité. Cela dit, dans certaines communes, les agents et agentes de sécurité sont les seules personnes accessibles avant d'avoir la possibilité d'accéder à un guichet. Ils sont parfois la seule option pour interagir avec un être humain. Et ainsi, par la force de choses, les agents et agentes de sécurité orientent les personnes, donnent des renseignements, écrivent sur les bornes à la place des personnes en difficulté et permettent ou non à la population l'entrée dans la commune. Nous allons l'observer dans les témoignages récoltés durant cette étude, les agents et agentes de sécurité sont cités à plusieurs reprises comme les personnes qui ont aidé les habitants et les habitantes à s'orienter dans l'espace ou à utiliser les machines.

Est-ce que cette transformation progressive des agents et agentes de sécurité en agents ou agentes d'accueil est le fruit d'un déclassement structurel de la fonction d'agent ou agente d'accueil ? Comme divers auteurs l'ont montré, les files d'attente sont en grand partie constituées de populations précaires (Dubois 2003 : 31-32, Martin 2011 : 40). Ainsi, comme Martin le dénonce :

"Le contact avec des populations déclassées s'apparente à l'exercice d'une mission « souillée » par le contact avec une population précaire ; beaucoup d'agents préfèrent se tenir à distance pour mieux s'en différencier et/ou s'en protéger, selon des stratégies de distinction qui ne sont pas sans rappeler celles qui sont utilisées au sein du milieu ouvrier dans un contexte de déclassement structurel. Au « déclin » social d'une immense majorité du public des centres s'adosse la dévalorisation du rôle social de l'agent d'accueil qui doit désormais « gérer le flux ». Le contact avec la grande misère, avec la « misère de condition », condamne à une « misère de position »." (2011 : 41)

Pour nous, placer des agents et agentes de sécurité dans la maison communale envoie un message de prise de contrôle pour éviter des situations qui pourraient dégénérer. Dit autrement, s'il y a du personnel de sécurité, c'est parce qu'il peut avoir

des incidents violents. Ainsi, un travailleur d'une association à Molenbeek nous dit lors d'un groupe de discussion :

Monsieur C. : "Déjà, je trouve bizarre qu'il y a des stewards. Bon voilà, il y a peut-être déjà un niveau de tension à l'intérieur du bâtiment et donc forcément tu ne peux pas être reçu correctement si déjà le fonctionnement-même de tes institutions est tendu, ça a quand même des conséquences ça aussi. Il ne faut peut-être pas que taper sur les gens, il faut quand même mettre plus de gens qui travaillent pour la commune."

Évidemment, les situations de fragilisation et d'incertitude peuvent amener à des tensions. En effet, nous avons déjà évoqué l'hypothèse que l'entrée conditionnée dans les salles d'attente de certains services communaux pourrait être une manière d'éviter les conflits (Deville et Reveillere 2023 : 9). Ainsi, la présence d'agents et agentes de sécurité peut être une façon d'éviter les protestations agressives de la population face au personnel de la commune. Nous nous demandons si leur présence peut inhiber certaines personnes de tout type de protestation. En tout cas, le placement des agents et agentes de sécurité dans les communes conditionnerait le comportement de la population. Selon le rapport sur l'accès aux CPAS, la présence d'agents et agentes de sécurité laisse à penser aux usagers et usagères que l'institution a une mauvaise image d'eux et d'elles :

"Les installations de sécurisation sont de différents types et n'ont pas toutes la même influence sur l'usager. (...) Les CPAS confirment que l'hyper sécurisation agresse les usagers qui se sentent d'emblée très mal considérés. Bien entendu, tous ces éléments de sécurisation sont davantage présents dans les grands CPAS que dans les petits." (Bateau 2016 : 45)

La présence d'agents et agentes de sécurité peut présupposer de la méfiance des autorités face aux comportements de la population. En même temps, l'apprenante du Centre Alpha d'Ixelles qui avait fait la file devant la maison communale de Molenbeek nous parle des cris et des bagarres tôt le matin dans la file. Le travailleur d'une association molenbeekoise, Monsieur C., indique l'existence de tensions au sein de l'équipe-même de la commune.

En tout cas, indéniablement, les conditions matérielles d'accueil, les temps d'attente, les procédures complexes, le délai de traitement ou les coûts de certains services peuvent entraîner des préoccupations et des exaspérations de la part de la population. D'un autre côté, les conditions

de travail des employées et des employés communaux peuvent conditionner les attentes et les capacités - et l'état d'esprit - du personnel de la commune vis-à-vis de la population. Alors, est-ce que la réponse la plus efficace à ces problèmes est de placer des agents et agentes de sécurité ? Ou s'agit-il plutôt d'une stratégie de substitution des agents et des agentes d'accueil par un autre profil professionnel moins qualifié, moins payé (et c'est donc un déclassement professionnel) ?

Existence et accès à un accueil d'information générale

Dans la plupart des communes, nous avons trouvé une porte ouverte, la possibilité d'y entrer et un guichet de pré-accueil proche de la porte. Cette configuration classique est une référence pour la population : il y a un endroit accessible et facilement repérable où pouvoir poser des questions à un travailleur ou une travailleuse de la commune. C'est le cas à Bruxelles-Ville, à Saint-Gilles, à Anderlecht (aux services population, bureau des étrangers et état civil de l'antenne de la rue de France) et à Schaerbeek. Dans ces communes, nous avons été invitées premièrement à aller sur les bornes, mais quand nous avons évoqué des difficultés, les personnes à l'accueil nous ont aidées.

Ainsi par exemple à Saint-Gilles, nous nous sommes rendues le lundi 24 mars vers 8h45 à la porte principale du bâtiment et nous avons pu entrer. Voilà ce que nous avons observé :

Chercheuse : "Je monte les escaliers, j'arrive dans le hall. A droite, je vois une borne, je me dirige vers la borne (qui est à côté de l'accueil et d'un agent de sécurité). Avant de pouvoir jeter un œil sur la borne, l'agent de sécurité me demande si j'ai un rendez-vous, je lui dis que non et il m'oriente vers l'accueil. S'y trouve à ce moment une dame qui demande quel est le prix du renouvellement du permis de conduire. Ensuite, j'explique à l'agent d'accueil que je voudrais m'inscrire à la commune, je dis venir d'une autre commune. Il me dit qu'il faut demander rendez-vous online. Je demande si je peux prendre rendez-vous directement à l'accueil. Il me dit que je peux me diriger vers les trois ordinateurs mis à disposition. Il me dit aussi que si j'ai des difficultés, il peut s'occuper de ma prise de rendez-vous."

À Anderlecht, rue de France, nous nous sommes rendues le mardi 25 mars vers 9h15 à la porte principale du bâtiment et nous avons pu entrer. Voilà ce que nous avons observé :

Chercheuse : "J'entre, j'ai l'impression d'être dans un espace en travaux. Je m'approche

de l'accueil, deux personnes y travaillent, il n'y a pas de file. Il y a une borne mais personne ne semble l'utiliser. Je m'approche d'une des dames et je demande quelles sont les démarches à faire pour s'inscrire à la commune. Elle me demande ma carte d'identité pour me fixer un rendez-vous. Je lui dis que je veux seulement savoir comment prendre rendez-vous et elle me dit qu'on peut le faire par internet, par mail et sur place au guichet."

La commune de Forest s'est récemment réinstallée dans son bâtiment historique à la suite des travaux de rénovation. La population entre par une porte secondaire qui se trouve sur la façade arrière. Le guichet de pré-accueil n'est pas en première ligne, c'est à-dire que la première chose que nous trouvons à l'entrée de la commune, ce sont des bornes et une personne qui aide à les manipuler. Il faut monter quelques marches et tourner à gauche pour retrouver le guichet de pré-accueil où il est possible de parler directement avec un ou une agente d'accueil.



Image 13 : notre photo, Forest, hall d'entrée maison communale, juillet 2025.

L'existence de ce guichet de pré-accueil n'implique pas que les demandes de la population vont être satisfaites. Une apprenante entre 25-35 ans du Centre Alpha de Saint-Gilles habitant Forest, nous a raconté qu'elle était allée à l'accueil de la commune de Forest pour changer un rendez-vous.

Dame : "Ils m'ont dit d'aller prendre rendez-vous en ligne. J'ai dit que je ne savais pas le faire. On nous a mis sur le côté, ils ont reçu les autres personnes et après, la dame est venue pour nous fixer un rendez-vous. Après, quand je suis venue, je voulais prendre un autre rendez-vous pour la carte d'identité de ma fille que je devais changer. Ils m'ont donné un papier pour

aller prendre rendez-vous en ligne. Je lui ai dit que je ne savais pas le faire, 'je ne sais pas ni lire ni écrire et vous me demandez de le faire en ligne, je ne sais pas comment je vais le faire' ; et là, ils étaient obligés, j'ai commencé à pleurer et ils l'ont fait."

Différents témoignages et expériences mettent en lumière que le personnel communal situé aux desks d'accueil incite la population à utiliser le numérique. Il propose d'utiliser les bornes, de prendre rendez-vous par internet ou de chercher le code QR envoyé par courriel. Ainsi, un monsieur d'un groupe de discussion à la Ville de Bruxelles nous a dit : "Ils envoient toujours vers internet. Mais, si je sais utiliser Internet, pourquoi je viens ?" Les personnes analphabètes se plaignent de cette injonction à passer par internet. Nous reviendrons sur cette question plus tard.

À Ixelles, nous sommes allées premièrement au service 'Bureau d'étrangers'. Le service étrangers de la commune d'Ixelles n'est pas placé dans le bâtiment historique de la commune. Il est logé dans le bas d'un immeuble ordinaire, non loin de la maison communale. Nous nous y sommes rendues le jeudi 24 avril 2025. L'accès était libre, c'est-à-dire que personne ne contrôlait l'entrée. Juste à côté de l'entrée, il y a une borne et un photomaton. Il n'y avait pas de guichet de pré-accueil ni de personne qui accueille. La population doit donc utiliser la borne pour être reçue par une personne.

Ensuite, nous nous sommes rendues à la maison communale. L'entrée dans les services communaux se fait par la façade arrière. La maison communale a été rénovée récemment. Un grand hall blanc et lumineux accueille les habitants et les habitantes qui viennent dans le service population (population belge) et aussi dans d'autres services (état civil, urbanisme ou permis d'environnement).





Images 14-15 : Nos photos, Ixelles, salle d'attente et hall maison communale, jeudi 24 avril 2025.

Dans le hall d'entrée, il y a un grand guichet de pré-accueil, une zone avec des bornes et un espace avec des ordinateurs en self-service. Trois personnes accueillent la population, deux sont assises derrière le desk d'information et une troisième personne se promène entre les ordinateurs et les bornes pour aider les personnes présentes.

À nouveau, la différence institutionnalisée de traitement entre les personnes se rendant dans le service population (belge) et dans le service étranger nous a aussi interpellées. A Ixelles, le bâtiment et la salle d'attente sont difficilement comparables entre les deux services ; de plus, il n'y a pas de guichet de pré-accueil ni de personnel qui reçoit et qui aide la population dans le service étrangers, quand nous nous y sommes rendues.

En résumé, dans les services population et étrangers que nous avons visités, nous n'avons trouvé un accueil d'information générale ni dans les services population et étrangers de Molenbeek ni dans le service étrangers d'Ixelles.

Le rapport de l'association française La Cimade À guichets fermés. Demandes de titres de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfectures met en évidence l'importance de ces desks pour permettre aux personnes en difficulté avec l'écrit de s'informer.

"Pourtant, aujourd'hui, dans de nombreux départements, se déplacer en préfecture n'est plus suffisant pour avoir accès à l'information. Nombre de préfectures ont tout bonnement fermé leur guichet de pré-accueil, et les fiches explicatives parfois mises à disposition sur des présentoirs ne remplacent pas une explication

orale : les personnes maîtrisant mal la lecture ou la langue administrative ne peuvent avoir accès à toutes les informations." (Faron 2016b : 12)

Le rapport sur l'accueil dans les CPAS a conclu que l'empathie du personnel est le critère le plus important du public pour évaluer la qualité de l'accueil. Le personnel du guichet de pré-accueil joue un rôle important, il informe les usagers et les usagères, il les oriente et il veille à la bonne ambiance générale dans l'espace d'accueil.

"Des entretiens avec les usagers, il apparaît clairement que l'empathie est un critère central pour évaluer la qualité de l'accueil. En effet, lorsque les usagers ont été questionnés concernant leur satisfaction de l'accueil, les infrastructures et équipements étaient à peine mentionnés. Ceux-ci jouent certainement un rôle dans l'ambiance générale du CPAS, mais ce qui prime, c'est la personnalité même de l'agent d'accueil, sa gentillesse, son écoute. La personnalité et les compétences des personnes à l'accueil sont également cruciales pour canaliser les usagers plus agressifs mais également pour insuffler une ambiance agréable au sein du CPAS. Les agents d'accueil ont un rôle important à jouer dans l'accueil et l'orientation des demandeurs d'aide. à ce titre, ils doivent disposer d'un bon nombre de connaissances (compétences techniques) et de savoir-être (compétences comportementales)." (Balteau et autres 2016 : 30)

Nous pouvons comprendre, comme le dit Dubois, que "les conditions sont réunies pour que l'accueil constitue le point de focalisation de toutes les tensions." (Dubois 2003 : 42). Le guichet de pré-accueil est le premier endroit auquel les populations les plus fragilisées vont se rendre à la recherche de renseignements, puisque les bornes et les ordinateurs sont plus difficiles à utiliser pour les personnes âgées, peu formées ou dans une situation complexe. Ainsi, lors du test d'accessibilité réalisé à la commune de Bruxelles, toutes les participantes se sont dirigées d'abord vers le guichet de pré-accueil. Le guichet de pré-accueil joue un rôle important dans l'accessibilité des maisons communales pour les personnes analphabètes.

Les bornes, les espaces libre-service et les écrans

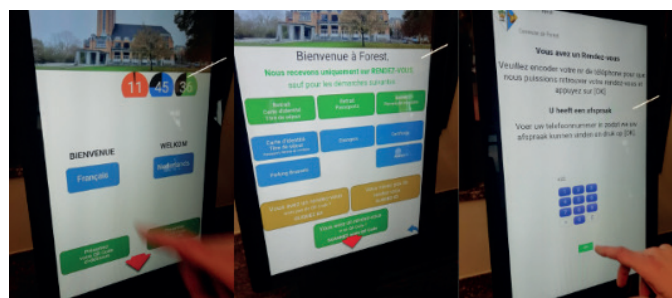
Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, la plupart de communes ont fait placer des bornes à l'entrée de leur maison communale. Certaines communes disposent aussi d'un espace où des ordinateurs sont disponibles en libre-service pour réaliser les démarches administratives. Parfois,

il y a des photocopieuses et des photomats. Ainsi, la population est fortement encouragée à elle-même réaliser les tâches qui étaient autrefois dévolues au personnel de la commune.

Les bornes

Les bornes ne sont pas faciles à utiliser pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Preuves en sont les nombreux témoignages que nous avons récoltés à cet égard. Ainsi par exemple, une apprenante en formation au Centre Alpha de Saint-Gilles nous a raconté son passage par la commune de Forest.

"Si tu as un rendez-vous, on te dit d'aller à la machine pour composer ton numéro, après le ticket va sortir. Moi, le temps de faire le numéro, de réfléchir les chiffres, le temps est passé. Ils m'ont dit de le faire encore, c'est arrivé la même chose, le temps est passé. Lui-même (*le monsieur de la commune qui est à côté de la borne*), il était fatigué, il est venu m'aider. Il a regardé le téléphone et puis il a composé le numéro. Le ticket est sorti. Après, au guichet avec le ticket, ils m'ont reçue et ça s'est bien passé."



Images 16-17 : nos photos, Forest, borne hall d'entrée de la Maison communale.

Nous avons reçu une Fiche qui raconte l'expérience de Monsieur A., âgé entre 26 et 35 ans, à la commune de Schaerbeek, au service population :

"Monsieur voulait prendre un rendez-vous avec la machine, mais comme il a des difficultés à lire, il n'a pas réussi. Cependant, il pensait avoir pris son rendez-vous et il avait fait la file pendant deux journées. Finalement, un travailleur l'a aidé pour prendre rendez-vous et pouvoir faire la démarche."

Lors du test de la commune de Bruxelles-Ville, une des participantes s'est rendue directement à la borne :

"Son expérience à la borne n'a néanmoins pas abouti pour les raisons suivantes : elle a un rendez-vous pour un nouveau passeport, elle a poussé sur les bons boutons mais a attendu

trop longtemps et l'écran est revenu à la page d'accueil. Elle a dû recommencer. La deuxième fois, elle s'est trompée : au lieu de demander un passeport, elle a demandé à retirer un passeport. Elle n'a donc pas été envoyée dans la bonne zone.

À la question « Avez-vous rencontré des difficultés pour obtenir un ticket ? », cinq participantes sur huit ont répondu avoir été aidées par un agent d'accueil. Une participante dit avoir trouvé la machine mais elle a eu beaucoup de mal à l'utiliser. « La lecture d'un document ou de l'écran est difficile ». La majorité des participantes est d'accord pour dire qu'un accompagnement aux bornes ou pour obtenir un ticket est nécessaire." (Ville de Bruxelles 2024)

Le personnel des communes incite les habitants et les habitantes à utiliser les bornes. Ainsi, le mardi 1er juillet 2025, nous sommes allées une deuxième fois avec Madame H. à la commune de Bruxelles-Ville pour réaliser une demande de nationalité. Voilà les notes que nous avons prises sur le moment précis où Madame H. essaie d'avoir le ticket sur une borne pour pouvoir se rendre au guichet le jour de son rendez-vous :

"Madame H. hésite à faire la file au guichet ou aller aux bornes. Elle décide de demander "à la dame" qui est à côté des bornes. Elle hésite, elle est debout, elle ne sait pas comment aborder la dame. Elle montre à la dame de la commune son téléphone : 'À quelle heure vous avez rendez-vous madame ?'.

Madame H. répond : 'à 9h30'. 'Montrez-moi le code QR'. Madame H. regarde son téléphone et clique sur l'icône email, elle sait que le code QR est dans le courriel qu'elle a reçu de la commune. Elle ne trouve pas l'email. Je l'aide, elle n'a pas reçu beaucoup de courriels depuis la dernière fois que nous nous sommes vues (le 12 mai). Je retrouve le courriel et je lui rends son téléphone. Madame H. ne retrouve pas le code QR parce qu'elle a un affichage beaucoup trop grand du contenu des courriels sur son téléphone. Madame H. essaie de le dire à la dame de la commune. Mais elle est occupée à former deux jeunes. Je retrouve le code QR dans le courriel en question. Madame H. donne son téléphone à la dame de la commune. Celle-ci le rend à Madame H. et lui dit de scanner elle-même le code QR et elle lui montre le scanner dans la machine. Ça ne marche pas. La dame demande à Madame H. d'approcher le téléphone. Madame H. le fait, mais ça ne marche pas. 'Un peu plus', dit la dame de la commune. Finalement, Madame H. l'approche trop... J'opte pour intervenir et

tourner légèrement le téléphone pour qu'il soit parallèle, face au scanner. Ça marche, nous avons le ticket."

Les espaces self-service

Par rapport à l'obtention d'un document aux bornes self-service, l'expérience des participantes au test d'accessibilité de la commune de Bruxelles-Ville montre bien leurs difficultés face à ces appareils. Ainsi, selon le rapport de la commune :

"Six participantes se sont présentées aux bornes. Une seule connaissait le code PIN de sa eID. Cette personne n'a pas souhaité faire la démarche elle-même sur la borne. Elle a bien voulu introduire son nom mais a demandé au steward de reprendre la main ensuite. Elle était venue pour une composition de ménage. Le document n'a pas pu être imprimé suite à un bug informatique." (Ville de Bruxelles 2024)

La même personne est venue prendre un rendez-vous à la borne. Cette prise de rendez-vous a bien abouti grâce à l'aide d'un agent et agente de sécurité. à aucun moment, elle n'a souhaité « essayer la machine ». Il faut noter que l'agent et agente de sécurité fait office d'agent d'accueil. Une apprenante du Centre Alpha de Saint-Gilles nous a raconté son expérience avec une borne de la commune de Bruxelles-Ville :

"Je suis allée à la commune 1000 Bruxelles pour une composition de ménage. Le Monsieur a dit que je devais aller toute seule à la borne. Je me suis dit : 'Je ne vais pas bouger parce que je ne connais pas assez, comme ça il vient m'aider. Je vais laisser la place'. Je suis restée là, il y avait la file. Il est venu m'aider parce qu'il n'y avait pas de moyen, je bloquais les machines, l'autre machine ne fonctionnait pas. Il vient et il dit : 'Merde', moi aussi j'ai dit : 'Merde'. Il m'a aidé, il a sorti la composition de ménage, j'ai dit : 'Merci'. Il m'a dit : 'Au revoir' et je l'ai dit : 'Au revoir'. Il a dit 'merde' et moi aussi j'ai dit 'merde', il a dit un mot, moi aussi j'ai dit un mot. »

Le personnel de la commune est censé expliquer le fonctionnement des bornes et des espaces self-service et encourager la population à les utiliser. Pour la dame du Centre Alpha de Saint-Gilles, cette incitation est vécue comme une injonction numérique et une obligation d'utiliser l'écrit alors qu'elle est en difficulté dans ces domaines.

Si le passage par une borne ou un espace libre-service était si facile, il ne serait pas nécessaire de placer un agent ou agente de la commune devant les bornes... alors que nous en retrouvons

dans beaucoup de communes. Ainsi, le jeudi 20 novembre 2025, nous sommes allées au Centre administratif Jacques Simonet, antenne du service population, certificats et attestations de la commune d'Anderlecht. L'espace se trouve au rez-de-chaussée. L'espace est petit pour accueillir les 20 personnes qui attendent. Dehors, il fait froid, pendant la nuit il a neigé. Sur le seuil d'une des portes ouvertes, un travailleur de la commune reçoit les gens, il est devant une table et une borne. Il salue tout le monde et il demande la raison de leur venue. Il s'occupe de la borne, il distribue les tickets.

Les écrans d'affichage

Nous avons remarqué que les personnes analphabètes rencontrent des difficultés à lire les écrans d'affichage. Ces écrans montrent les numéros de tickets et de guichets par un système de tableau à double entrée.

Lors du test à la commune de Bruxelles-Ville, trois participantes sur six ont laissé passer leur numéro. Elles ne l'ont pas vu clignoter. Une personne a mal lu son numéro de ticket. Avec l'aide d'un agent et agente ou du personnel de la commune, elles ont finalement toutes réalisé leur démarche avec succès. Selon le rapport de la commune de Bruxelles-Ville : "Les participants au panel de 2023 avait déjà relevé cette problématique et ils avaient fait part d'un réel mécontentement quant à l'affichage des numéros sur les écrans d'appel." (Ville de Bruxelles 2024)

Il faut savoir que notre groupe de testeuses était le premier groupe de personnes analphabètes qui effectuait cet exercice du panel citoyen (au moins de manière officielle). Ces difficultés de compréhension des écrans d'affichage ne sont pas, en principe, exclusives des personnes en difficulté avec l'écrit. Les recommandations qui avaient été émises par les participantes et les participants lors de ces tests en 2023 et 2024 étaient :

- "Une meilleure signalétique en couleur au niveau des différents emplacements importants ;
- Agrandir les numéros lors de l'appel des citoyens et les laisser plus longtemps clignoter ;
- Signaler vocalement et augmenter le volume d'appel des numéros appelés par les agents ;
- Prévoir davantage d'agents dans les zones pour orienter les citoyens." (Ville de Bruxelles 2024)

Sur ce sujet, nous avons remarqué les difficultés qu'a Madame H. pour comprendre la manière dont est structurée l'information des messages émis par ces écrans, ou pour le faire à la vitesse

que ces écrans imposent. Curieusement, le jeudi 16 octobre, la dame du guichet de Bruxelles-Ville a décidé d'appeler directement par son nom Madame H. À ce moment, Madame H. se débattait pour comprendre l'écran d'affichage. Elle a réagi tout de suite et agréablement à l'écoute de son nom. Signaler vocalement est une simple façon d'inclure les personnes en difficulté avec ces dispositifs. Ces difficultés ne se rencontrent pas exclusivement chez les personnes analphabètes...

Circulation et signalétique : s'orienter dans l'espace

Nous avons observé que certaines personnes en difficulté avec l'écrit rencontrent des difficultés pour se déplacer. Lors de la réalisation du test d'accessibilité de la commune de Bruxelles, nous avons observé que les apprenantes avaient aussi des difficultés pour s'orienter dans l'espace de la commune. Le personnel de la commune nous a reçues dans le hall. Nous étions dix personnes, huit apprenantes, la formatrice et nous. Le hall central est un grand espace, très haut, où il y a un guichet de pré-accueil avec plusieurs travailleurs et travailleuses, deux ascenseurs et l'entrée vers quatre grands couloirs nommés par une lettre A-B-C ou D. Les lettres sont grandes, le contraste de couleurs aussi (blanc sur noir) et elles sont mises au-dessus des portes.



Image 18 : Photo [Brucity Bruxelles - B2Ai](#), Bruxelles-Ville, hall d'entrée de la maison communale.

Le test a commencé et les dames se sont toutes dirigées vers le guichet de pré-accueil. Le personnel de l'accueil leur a indiqué à chacune vers quel couloir elles devaient aller : A, B, C ou D. Les mots s'accompagnaient avec des gestes de leurs bras en direction du couloir correspondant. Un autre indice était le ticket qu'elles avaient reçu puisqu'il commençait par la lettre du couloir, par

exemple D1118 pour un rendez-vous dans un guichet du couloir D. Cependant, plusieurs dames n'arrivaient pas à retrouver le couloir, malgré les indications orales, le geste d'indication et le ticket. En les regardant, le personnel de la commune et nous avons envie de leur faire lever la tête, pour que leur regard s'oriente vers le haut et qu'elles puissent voir les lettres.

Pourquoi cette difficulté ? Nous n'avons pas eu la sensation qu'elles rencontraient des difficultés pour reconnaître les lettres. Nous nous demandons si le bâtiment n'était pas en soi trop imposant pour elles, si elles ne se sentaient pas impressionnées par les murs vitrés et la hauteur imposante du hall d'entrée. Peut-être que le contact avec les autorités communales les a stupéfiées. Une autre hypothèse est que les dames n'ont pas l'habitude de s'approprier par le regard des espaces publics. Nous revenons à nouveau sur la question de l'occupation de l'espace et les inégalités de genre. Voilà la description de la situation faite par le rapport de la commune :

"Lors du brainstorming avec les participantes, la plupart ont été d'accord pour dire que « les zones A, B, C et D ne sont pas indiquées clairement », « je ne sais pas m'orienter seule », « j'ai besoin d'aide ». Elles suggèrent d'utiliser des couleurs pour indiquer le chemin, « comme dans les hôpitaux ». Elles trouvent qu'avoir des tickets de couleur est une bonne idée. Dans le débriefing final, une des propositions qu'elles font est de faire des routes en couleur sur le sol, comme les hôpitaux en ont." (Ville de Bruxelles 2024)

Un travailleur d'une association molenbeekoise nous a raconté son expérience lorsqu'il a accompagné un usager à la commune de Molenbeek. Pour eux, c'était aussi difficile de s'orienter à l'intérieur de la commune, mais cette fois à cause du manque d'indications claires de la part du personnel :

Monsieur H. : "Il y a deux semaines, je suis allé à la commune. J'ai été avec quelqu'un qui est arabophone, mais voilà, la personne manque de confiance en elle-même et je l'ai accompagnée. Et alors on est entrés. Il y a un monsieur, il arrive. De manière sèche, il me dit : 'Vous venez pourquoi ?' J'explique la situation et il me dit : 'Vous vous mettez là'. Et on se met là et puis là, il y a un de ses collègues qui arrive. Et donc il dit : 'Vous faites quoi là ?' Je dis : 'Je viens pour...' Et il me dit : 'Mais non ce n'est pas là, c'est là'. On va là. Une troisième personne vient et nous amène ailleurs. Et j'ai compris pourquoi cette personne n'ose pas à y aller toute seule (à la commune). Et finalement, en fin de compte, on est arrivés au guichet et la personne en face parle l'arabe, donc je n'avais pas besoin d'être traducteur parce que la personne est arabophone. Elle a parlé en arabe. Mais c'est le chaos total à la commune, c'est le chaos total, on a l'impression qu'on est agressé à chaque fois. Et puis finalement, le problème c'est que les personnes se font tellement, comment dire... En effet, les

personnes ont un manque de confiance parce qu'elles ont été ballottées d'organisme en organisme, et puis quand on arrive, même si la personne parle arabe, il y a un problème de confiance parce qu'ils ont toujours été ballottés, dévalorisés, voire humiliés."

Bref, s'orienter dans les espaces communaux n'est pas facile pour les personnes analphabètes, la signalétique ne remplace pas un agent ou agente d'accueil attentive et à l'écoute.

En résumé, entrer et s'orienter dans les espaces communaux ne sont pas des actes faciles pour les personnes analphabètes. Souvent, elles ne sentent pas les bienvenues et cela, pour différentes raisons. Évidemment, ne pas pouvoir entrer dans la commune sans rendez-vous préalable pris par internet condamne toute une partie de la population à se rendre chez des proches ou des associations pour s'informer ou pour prendre rendez-vous. Attendre dehors et ne pouvoir entrer que 15 minutes avant le rendez-vous instaurent une discipline dans les corps. Être reçu par un-e agent-e de sécurité, même s'il est aimable, pose également question, puisque cette personne joue un double rôle : celui établi dans un cadre de contrôle et de dissuasion et celui d'agent d'accueil, qui dépasse sa fonction initiale. Un guichet de pré-accueil est toujours le bienvenu. Mais, souvent, le personnel incite la population à utiliser les bornes et les ordinateurs, ceci est une source de stress pour les personnes qui ne se sentent pas outillées pour le faire. Le passage obligé par un écran d'affichage des numéros de tickets et de guichets est aussi difficile pour les personnes analphabètes. La signalétique n'est souvent pas évidente pour les personnes fragilisées.

Bref, autant de situations où l'impuissance et la remise en question des capacités rendent les personnes analphabètes encore plus fragiles. La violence symbolique s'acharne sur certaines populations, plus dans certaines communes que dans d'autres et à des degrés divers. Par la force des choses, les communes cessent d'être un espace où on vient s'informer sur les démarches administratives, les droits et les services communaux. Les résultats montrent que les inégalités sociales apparaissent avant de passer le seuil de la commune et qu'elles perdurent à l'intérieur avant d'arriver au guichet.

6.3 Des possibilités et des démarches pour rencontrer un humain à un guichet

Quand il n'y a pas la possibilité de rencontrer un humain : l'accès empêché

Bien que la Cour Constitutionnelle ait estimé que les autorités publiques devaient prévoir un accès aux administrations via les trois alternatives au numérique fixées par l'Ordonnance 'Bruxelles numérique' (les guichets, les permanences téléphoniques et les échanges postaux), de nombreux services communaux ne proposent pas ces canaux hors-ligne. Dans nombre de cas, il n'est donc tout simplement pas possible de rencontrer un humain à un guichet pour effectuer certaines démarches.

Nous allons donner une série d'exemples de démarches inaccessibles via un guichet et des conséquences que cela a sur les personnes analphabètes. Mais vu le nombre de démarches inaccessibles qui existent, nous avons décidé de faire un recensement par commune au Chapitre 7 : Quand les guichets ne sont pas accessibles.

Premier exemple, les inscriptions aux écoles fondamentales francophones des communes d'Anderlecht, de Forest, de Molenbeek et de Saint-Gilles sont uniquement accessibles via le numérique. Nous avons écrit un article sur la question (Galván Castaño 2023) et fait un communiqué de presse⁴⁰.

Dans une fiche de déclaration de problèmes, une dame dénonce cette difficulté d'accès à Anderlecht :

- Femme, entre 36 et 45 ans, travailleuse, Anderlecht, service enseignement : "Madame S. est maman de deux filles, célibataire. Pour inscrire sa fille aînée c'était facile, simple comme bonjour par téléphone. Pour la 2ème fille, obligée sur IRISbox. Mais, pas d'ordinateur chez elle et ltsme ne fonctionnait pas sur son GSM. Alors, elle a demandé de l'aide à sa fille et elle a essayé sur l'ordinateur de leur voisin. Mais le lecteur de carte n'arrivait pas à lire sa CI (pourtant, elle a le mot de passe). Elle est passée à la commune puis au service inscription (fermé), le 0800 ne fonctionnait pas et l'accueil de la commune ne savait pas. Elle n'aura pas l'école de son premier choix sans l'aide de l'école. Elle a pu résoudre la question mais après un mois et grâce à l'aide de l'école de sa fille."

Nous avons retrouvé plusieurs communes qui n'offrent pas la possibilité d'accéder à d'autres services à l'enfance via un guichet. Il faut noter que le nombre de places dans ces services sont limitées et que le système d'inscription passe souvent par le principe du "premier arrivé, premier inscrit". Ainsi, par exemple, l'accès à des plaines et aux stages offerts par la commune pendant les vacances scolaires dans la commune de Forest est uniquement possible en ligne. A Schaerbeek, l'inscription aux crèches communales schaerbeekoises ne peut se faire qu'en ligne, quatre cartons jaunes en attestent (ainsi que la page web de la commune).

Une autre démarche qui passe souvent exclusivement par la voie numérique est la demande de renouvellement de séjour limité hors UE. Ainsi, par exemple, la commune de Molenbeek indique dans sa page web :

"Les documents à produire et les délais de production sont indiqués sur la dernière décision de l'Office des Etrangers. Les documents lisibles ainsi que la dernière décision doivent être envoyés selon les délais indiqués par email à etrangers@molenbeek.irisnet.be sous format PDF en mentionnant votre demande et votre numéro de Registre National." (Etrangers – Quels documents requis ? Quelle procédure à suivre ? – Français Consulté le 21 novembre 2025)

Pareil à Schaerbeek où les documents pour renouveler le titre de séjour – carte A/H doivent être envoyés par mail ou par la poste. Impossible de les rendre directement dans un guichet. Une travailleuse d'une association nous a indiqué que ces mesures sont en lien avec les demandes de l'Office des étrangers. Nous n'avons pas pu corroborer ces informations.

Le recensement des démarches non accessibles via un guichet, que nous avons observées, est fait au Chapitre 7.

Des difficultés pour s'informer sur l'ouverture des guichets

Dans ce sous-chapitre, nous voudrions évoquer succinctement les obstacles que les personnes que nous avons interviewées rencontrent pour savoir s'il y avait un guichet ouvert pour réaliser une démarche, c'est-à-dire les difficultés pour s'informer. Les personnes analphabètes ne s'informent pas sur les pages web pour des raisons évidentes. Pour s'informer, elles demandent à leurs proches d'effectuer cet exercice (regarder sur la page web), elles appellent ou elles se rendent dans les maisons communales.

⁴⁰Voir : <https://lire-et-ecrire.be/Inscriptions-scolaires-Carton-jaune-pour-Anderlecht>

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 'Méthodologie', nous avons voulu faire un recensement de l'accessibilité des guichets dans chaque commune à partir des informations disponibles sur leur page web. Nous avons rencontré plusieurs difficultés pour le faire. Certaines de ces difficultés pour nous informer, nous pouvons les retrouver quel que soit le canal utilisé (page web, guichet, affichage ou téléphone).

Connaitre la dénomination de la démarche à réaliser et du service qui s'en occupe dans chaque commune n'est pas facile. Les termes sont parfois peu utilisés dans le langage commun. De plus, toutes les communes n'utilisent pas les mêmes dénominations. Leurs services ne sont pas toujours organisés de la même façon. Ainsi par exemple, sur la page web de la commune de Schaerbeek, la démarche pour avoir une carte d'identité pour un enfant non belge s'appelle 'certificat d'identité', alors que sur la page web de la Ville de Bruxelles, cette démarche se nomme 'carte de séjour'.

Dans certaines communes, l'accessibilité des guichets dépend du service qui s'en occupe. C'est-à-dire que les horaires et les modalités d'accès (permanence, rendez-vous préalable, exclusivement en ligne) dépendent du service en question et, parfois, de la demande en tant que telle. Pour y accéder, pour se rendre au bon endroit, au bon moment, il faut connaître l'appellation de la demande en question et le service qui s'en occupe.

Les informations disponibles sur la page web et sur les affiches ne correspondent pas toujours à la réalité. Nous avons souvent observé une accessibilité moindre sur le terrain que ce qu'annoncent les informations officielles. Mais, nous avons aussi observé le contraire. Ainsi par exemple, une apprenante d'un groupe du Centre Alpha de Schaerbeek a appelé cette commune dans le cadre d'une séance de préparation de tests en février 2025. La personne qui a répondu nous a dit que nous pouvions nous rendre aux guichets parce qu'ils étaient ouverts malgré les informations disponibles sur la page web.

Actuellement, les informations sur les heures d'ouverture des guichets de certains services communaux sont compliquées à trouver, changent assez souvent et sont parfois erronées.

Le rapport sur l'accueil des CPAS recommande de communiquer les heures d'ouverture du CPAS grâce à des affiches placées à l'extérieur du bâtiment, à l'entrée de l'accueil, aux points d'accueil et dans la salle d'attente, ainsi que sur le site internet, sur le répondeur automatique et dans le journal communal (Balteau et autres 2016 : 18). Nous comprenons que le rapport insiste sur les affiches,

qui permettent à moindre coût et d'une manière simple et connue de tous et toutes de transmettre des informations... à condition de savoir lire.

Nous constatons une profusion d'affiches et flyers sur les portes et dans les salles d'attente des services communaux. Comme nous l'avons déjà expliqué, ces annonces n'offrent pas toujours les informations correctes, actualisées et complètes.

Par exemple, nous retrouvons le 20 novembre 2025, cette affiche à l'entrée du service population d'Anderlecht à la Place de la Vaillance :

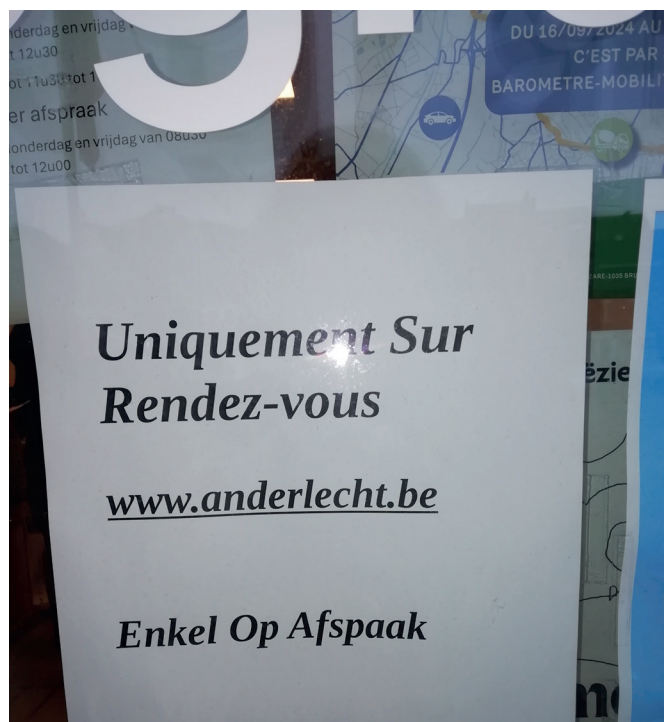


Image 19: notre photo, Anderlecht, antenne Place de la Vaillance, affiche à l'entrée du service population.

Alors que nous savons qu'il y a une permanence et que certaines démarches peuvent se faire sans rendez-vous, l'affiche annonce que le service fonctionne "uniquement sur rendez-vous". Nous nous demandons si certaines annonces ont une fonction de découragement (de se rendre aux guichets) plutôt que d'information (exemple de la page web de Schaerbeek et de l'affiche à l'entrée du service population à Anderlecht).

Notre collègue Sébastien Van Neck dénonce la domination culturelle et symbolique de cette profusion d'informations écrites (2024 : 7). Certainement, il faut de la publicité des modalités d'accès aux services. Mais elle doit se faire par différents canaux et s'adapter aux besoins du public à qui elle est destinée. Les personnes analphabètes représentent environ 10 % de la population bruxelloise. Elles s'informent par l'oral. Cependant, les services téléphoniques sont souvent défectueux et les desks d'accueil parfois n'existent

pas. Comment ces personnes peuvent-elles s'informer dans ces conditions ? Elles se rendent souvent dans les associations ou demandent de l'aide à leurs proches. Elles deviennent dépendantes d'autres personnes. Comme le résume H., travailleuse dans une association forestoise :

Madame H. : "Mais c'est questionnant parce qu'ici on parle que des communes, tout le monde parle aussi des mutualités, des banques... On devient des espèces de sous-traitants de tous ces organismes, parce que ça devient impossible d'avoir un rendez-vous, d'avoir quelqu'un au téléphone, une personne physique qui donne une réponse claire, ça n'existe plus."

Selon l'Ombuds Bruxelles, les administrations ont l'obligation d'informer la population de manière claire et complète et de veiller à utiliser des canaux de communication diversifiés et adéquats pour atteindre son public :

"Information active : L'administration doit agir de manière transparente et informer spontanément le public de manière claire, objective et la plus étendue possible dans la limite du raisonnable. L'administration veille à rendre accessible et compréhensible les dispositions légales et réglementaires ainsi que les pratiques administratives, au public le plus large. Cette information doit être correcte, complète, sans ambiguïté, et mise à jour. L'administration veille par ailleurs à utiliser un langage clair et compréhensible. Sa communication doit être ciblée. Elle doit veiller à utiliser des canaux de communication diversifiés et adéquats pour atteindre son public-cible."⁴¹

Les guichets doivent rester un espace d'information, les personnes analphabètes en ont besoin. Une dame qui fréquente une formation en alphabétisation au Centre Alpha d'Ixelles, nous a raconté pendant un groupe de discussion qu'elle va aller se renseigner à la commune sur comment renouveler sa carte de séjour. Comme dans le Bureau d'étrangers d'Ixelles il n'y a pas de guichet de pré-accueil ni du personnel qui aide à l'entrée, elle devra se débrouiller pour prendre un ticket à la borne, attendre son tour et demander des informations à un guichet. C'est un exemple parmi d'autres qui montre que les personnes analphabètes s'informent oralement, souvent en se déplaçant directement aux services communaux.

Les horaires des guichets

En 2010, l'association belge de consommateurs et de consommatrices Test Achat a plaidé pour que

les services communaux proposent des plages horaires en dehors des heures de bureau : le samedi matin et deux soirs par semaine jusqu'à 19 heures.

La législation cadre la question d'une façon vague. Un article de la nouvelle loi communale dit que :

"Les communes sont chargées de faire bénéficier leurs habitants d'une administration dont les modes et périodes d'accès sont adaptés via des heures d'ouverture plus étendues au moins un jour par semaine, et via des services par internet (Ord. 5.3.2009, M.B. 13.3.2009)]." (Article 135 § 3)

L'ordonnance 'Bruxelles numérique' s'attaque aussi à cette question : "Les autorités publiques garantissent aux usagers un accès adéquat aux services qu'elles leur destinent et des horaires d'ouverture adaptés aux missions et au public." (Article 13 § 1er.)

En 2025, il y a très peu de communes qui ouvrent à des plages horaires situées en dehors des heures de bureau et dans les sept communes étudiées, les guichets ne sont jamais ouverts le samedi. Souvent, il y a un jour par semaine où les rendez-vous sont possibles plus tard dans l'après-midi, mais rarement au-delà de 18h. Les horaires pour réaliser les démarches sans rendez-vous sont encore plus restreints. Fréquemment, les permanences ne sont ouvertes que les matins. De plus, les services n'offrent qu'un nombre réduit de tickets dans ses permanences. À ce sujet, nous avons vu cette affiche dans la commune d'Anderlecht :



Image 20 : notre photo, Anderlecht, antenne Rue de France 99, affiche au service nationalité, juin 2025.

⁴¹Voir : <https://www.ombuds.brussels/uploads/global/Les-normes-d%E2%80%99Ombuds-Bruxelles.pdf>

Ceci montre qu'il y a beaucoup d'affluence à ces permanences ou qu'il n'y a pas assez de ressources humaines pour faire face aux demandes de la population. Faron dénonce ce même mode d'organisation dans certaines préfectures françaises. Les autorités limitent le nombre de personnes accueillies au lieu d'augmenter celui des personnes qui les reçoivent :

"L'administration pour pallier son incapacité de traiter l'ensemble des situations individuelles : au lieu de développer les moyens alloués à l'accueil des personnes étrangères, des *numerus clausus* ont été instaurés, déterminant le nombre de personnes admises à pénétrer chaque jour dans la préfecture, les tickets étant distribués aux premiers arrivés." (2016 : 8)

L'épopée pour l'obtention d'un rendez-vous

Beaucoup de démarches peuvent se réaliser à un guichet, mais uniquement sur rendez-vous.

L'obligation de la prise de rendez-vous et l'incitation à prendre ce rendez-vous par voie numérique n'est pas le fruit du hasard. C'est un mode de fonctionnement cherché par les communes (parmi beaucoup d'autres services publics). Selon Martin, le fonctionnement uniquement par rendez-vous prétend "rendre la file d'attente physiquement invisible" bien qu'elle soit toujours bien présente dans le planning (2011 : 39). Deville explique que dans les CAF, en France, l'objectif « zéro file d'attente » est régulièrement mobilisé. Ceci afin de, théoriquement, améliorer la qualité et l'efficacité du travail des guichetiers et des guichetières (2023 : 107-109).

Un des soucis de ce mode de fonctionnement est que fixer un rendez-vous est une requête compliquée pour beaucoup de personnes soit parce qu'elles doivent se déplacer au guichet de la commune pour le demander (quand ceci est possible), soit parce que personne ne répond au téléphone de la commune (quand demander rendez-vous par téléphone est possible), soit parce qu'elles doivent fixer le rendez-vous par internet et qu'elles ne savent pas le faire.

Les services communaux privilégient le canal numérique pour prendre rendez-vous. A tel point que, comme nous l'avons déjà dénoncé, dans certaines communes et dans certains services, il est tout simplement impossible de fixer un rendez-vous à un guichet ou par téléphone, malgré l'existence officielle de cette possibilité. Nous allons présenter maintenant trois exemples de services téléphoniques défaillants en ce qui concerne la prise de rendez-vous.

Une dame dans un groupe de discussion du Centre Alpha d'Ixelles nous a raconté qu'elle habite dans un logement social de la commune de Molenbeek.

Madame : "J'ai besoin d'une dérogation pour le logement, il m'a dit qu'il faut prendre le rendez-vous chez la cellule Logement. Mais personne ne répondait, une semaine, chaque jour, personne. Au CPAS, aujourd'hui, j'ai appelé, mais personne ne répondait."

Chercheuse : "Le service logement de quelle commune ne répond pas au téléphone ?"

Madame : "Molenbeek. Personne ne répond et ils disent de faire le rendez-vous par téléphone, pas par guichet. Mais personne ne répond, une semaine. Il sonne mais personne ne répond."

Une fiche de déclaration de problèmes montre un problème similaire à Saint-Gilles :

- Femme, entre 46 et 55 ans, chômeuse indemnisée, Saint-Gilles, service état civil : "Pour les démarches concernant l'introduction d'un dossier pour la demande de nationalité, le service compétent n'est joignable que par téléphone pour la prise de rendez-vous. Sauf qu'ils ne répondent pas toujours. Pour l'envoi des documents, elle doit faire un mail et Madame ne sait pas utiliser l'ordinateur, Madame demande de l'aide à son fils ou à sa fille, elle attend toujours d'avoir quelqu'un au téléphone pour avoir un rendez-vous."

Une travailleuse d'une association nous a raconté les difficultés que sa mère, en difficulté avec l'écrit, a eu pour déclarer le décès de sa propre mère à la commune de Bruxelles-Ville. Elle nous a transféré les courriels échangés par sa sœur (une des filles de la dame en question) avec la commune à cet égard. En effet, la mère de cette travailleuse s'est rendue à Brucity (bâtiment principal de la commune de Bruxelles-Ville) le 23 mai 2025 pour déclarer le décès de sa propre mère. L'agent de l'accueil lui a dit qu'elle devait prendre rendez-vous par téléphone et il lui a donné le numéro. Après plusieurs jours d'essais, et constatant que personne ne répondait à ce numéro de téléphone, une des filles de Madame s'est mise en contact avec la commune par courriel pour se plaindre et pour savoir comment agir :

"Si votre personnel n'assure pas ce service (téléphone), c'est à l'administration de mettre en place un système qui permette de prendre rendez-vous, soit sur place, à un guichet, soit à une borne mais la prise de rendez-vous doit être

possible et de la manière la plus simple possible. Une assistance de votre personnel devrait être proposée en cas de besoin (ce qui était le cas).

Ma mère fait partie des personnes vulnérables, elle est âgée et analphabète, néanmoins, elle maîtrise suffisamment la langue française à l'oral pour comprendre son interlocuteur et se faire comprendre.

Quelle est la procédure ? Quelles démarches administratives ma mère doit-elle effectuer ?"

La commune a répondu que les déclarations de décès se faisaient par courriel.

Ces exemples montrent que les communes ne respectent pas l'obligation légale de pouvoir faire une démarche administrative sans passer par le numérique. Souvent, la demande peut se faire théoriquement via les guichets ou par téléphone mais dans la pratique, les gens sont renvoyés vers les bornes ou vers internet.

Plusieurs fiches de déclaration de problèmes montrent l'impossibilité de prendre rendez-vous autrement qu'en ligne dans le service étrangers de la commune de Molenbeek, voilà deux exemples :

- Femme, entre 36 et 45 ans, le 4 janvier elle s'est rendue au service étrangers : "Madame K. a un rendez-vous fixé le 05/02/2025, or Madame a eu un décès dans sa famille au pays. Madame demande un rendez-vous en urgence pour pouvoir retourner au pays car actuellement son titre de séjour est terminé. Madame s'est présentée au guichet où on l'a réorientée vers un service comme le nôtre (*une association*) avec simplement une adresse email où envoyer la demande de rendez-vous en urgence. Madame ne comprend pas pourquoi elle est réorientée et pourquoi la commune ne répond pas directement à sa demande. Nous avons introduit la demande."
- Homme : "Monsieur vient de Roumanie et il souhaite faire une première inscription à la commune en tant qu'Européen, mais il n'y a pas de plage horaire libre pour fixer un rendez-vous. Sans rendez-vous, ce n'est pas possible de faire la demande, il est réorienté chez nous pour écrire un mail avec sa demande et copie du passeport. La conséquence pour la personne est qu'elle ne peut pas travailler sans son titre de séjour et donc elle n'a pas d'argent pour le moment. Un ami de cette personne connaissait notre service et il l'a envoyé chez nous pour envoyer un mail à la commune."

Ces personnes sont mises dans une situation d'insécurité, d'incertitude et d'impuissance. Les conséquences sur leur vie sont évidentes.

Les personnes en difficulté font souvent recours aux associations. Ainsi, Monsieur S., informaticien public, nous dit que la demande la plus récurrente des personnes qui viennent à sa permanence est de prendre rendez-vous en ligne à la commune. Madame A., travailleuse sociale à Forest, nous dit que c'est aussi une demande systématique chez eux.

Ces exemples illustrent les conclusions de la sociologue belge Périne Brotcorne :

"L'instrumentation numérique de cette relation de service public entraîne, ce faisant, une forme de réduction de la prise en charge des citoyens à la marge de la figure standard de l'utilisateur numérique en invisibilisant à la fois les attentes des usagers du service public, non-utilisateurs des outils technologiques, et le travail du tiers « aidant numérique »." (2025 : 242)

Un autre problème est que même si le rendez-vous est fixé par téléphone ou à un guichet, il faut communiquer une adresse électronique de référence. L'injonction numérique est partout. Ainsi, une dame d'un groupe du Centre Alpha d'Ixelles nous a raconté que c'est son fils de 16 ans qui l'aide à prendre rendez-vous pour sa demande de nationalité à la commune de Molenbeek parce qu'elle n'a pas d'adresse électronique :

Dame : "Il y a quelqu'un qui m'a aidé, parce que moi, je ne pouvais pas. Parce qu'il parle vite, que je ne comprends pas certaines choses, j'ai amené mon fils pour m'aider, sinon je ne peux pas."

Chercheuse : "D'accord, donc vous aviez rendez-vous ou vous être entrée comme cela ?"

Dame : "Non, on nous a dit d'avoir un email, et je ne peux pas, je n'ai même pas d'email, je ne peux pas prendre un rendez-vous par email, et on m'a dit de donner mon numéro de téléphone, pour qu'on me montre, mais mon téléphone n'a pas Internet, c'est un petit téléphone. Ce jour-là, ils ne m'ont pas donné rendez-vous. Je suis retournée, je suis revenue un autre jour avec mon fils pour qu'il puisse le prendre pour moi."

Le lundi 12 mai, nous avons accompagné Madame H., une apprenante du Centre Alpha d'Anderlecht, à la commune de Bruxelles-Ville. Elle a rendez-vous avec le service état civil pour demander la nationalité belge. Comme certains de ses documents ne sont pas en ordre, nous devons

demander un autre rendez-vous. Madame H. se rend au guichet de pré-accueil, l'agent d'accueil nous renvoie aux bornes. Comme Madame H. a du mal avec les bornes, l'agent d'accueil propose de nous accompagner et de nous montrer comment faire. Il fait les premières démarches et ensuite il nous demande de terminer nous-mêmes pour écrire le prénom, le nom et le courriel. Madame H. dit ne pas connaître son adresse électronique. L'agent d'accueil nous propose d'inventer un mail, puisque c'est obligatoire de fournir une adresse électronique pour avoir un rendez-vous. Il commence à l'inventer. Mais, nous nous rendons compte que tous les messages de la commune vont désormais être envoyés à une adresse inexistante. Madame H. ne va pas avoir accès aux informations. Nous avons vu précédemment que Madame H. accède directement à son courriel via son téléphone. Le problème est qu'elle ne sait pas manier sa boîte mail. Nous avons décidé de l'aider (et de sortir de la position d'observatrices). Nous lui avons demandé la permission de chercher son adresse dans son téléphone et nous l'avons retrouvée. Nous voyons alors que la commune de Bruxelles lui a envoyé deux jours auparavant un rappel de rendez-vous. La commune a donc son adresse électronique enregistré.

Sur la borne, Madame H. avait du mal à écrire son prénom et son nom, elle ne voyait pas bien, elle ne trouvait pas les lettres ni ne connaissait "enter", nous l'avons donc aidée à remplir toutes les cases. Nous avons cliqué sur "réserver" mais la machine a refusé de nous donner un rendez-vous. Un message est apparu : "Vous avez déjà un rendez-vous pour la même démarche". Après des allers-retours, c'est une dame du guichet de pré-accueil qui a fixé le rendez-vous avec nous directement sur son ordinateur et non sur la borne.

Finalement, nous avons dépensé pas mal de temps pour avoir le nouveau rendez-vous, deux travailleurs de la commune ont dû nous aider et Madame H. a failli recevoir toutes les informations de la commune sur une adresse électronique inexistante... Est-ce qu'il n'aurait pas été plus facile, plus rapide, plus sûr de nous permettre de fixer ce rendez-vous directement au guichet de pré-accueil ?

Le problème avec le courriel électronique est récurrent. Une formatrice en alphabétisation d'une association de Molenbeek nous en parle :

"J'ai eu deux cas où ils avaient rendez-vous pour aller renouveler la carte d'identité, mais ils ont loupé le rendez-vous parce qu'on avait changé la date du rendez-vous mais on a envoyé (*l'information du changement*) par mail. On a rapproché la date. Donc admettons que c'était le

20, on a dit : 'Ah non, parce qu'il y a moyen que vous veniez le 15'. Et elle n'a pas vu l'email. Donc elle a loupé son mail et du coup, elle a été à la (l'autre) date. 'Mais, non ! Il fallait venir à la date, elle dit, mais on vous a envoyé un mail à cette date-là, vous n'êtes pas venue'. Du coup, on doit recommencer encore la démarche et du coup, il a perdu, il est resté un mois sans carte d'identité et on lui a coupé les allocations familiales. Sa carte n'était plus valable, elle n'était pas renouvelée donc du coup, elle n'avait pas des allocations familiales pendant au moins trois mois, trois mois du coup et du coup, le loyer n'était pas payé. Vous voyez tout ce qui se passe parce que tout simplement elle ne m'a pas lu un email."

Voilà un exemple du danger de rendre obligatoire l'utilisation du courriel. Comme nous l'avons déjà recommandé dans notre étude *Les personnes analphabètes à l'épreuve de la dématérialisation des services d'intérêt général*, il faudrait évaluer la possibilité de notifier certaines informations par SMS (2022 : 105). Ou demander aux personnes de quelle manière elles veulent être informées.

Les personnes analphabètes rencontrent beaucoup de difficultés pour prendre rendez-vous en ligne. Parfois, la commune force les habitants et les habitantes à s'identifier pour avoir un rendez-vous, démarche qui est difficile pour notre public (Galván Castaño 2022). De plus, pour demander rendez-vous en ligne, il faut aussi se repérer dans les pages web et dans les catégories administratives proposées et comprendre les tableaux à double entrée, exercices difficiles pour la population en difficulté avec l'écrit. Souvent, les personnes sont obligées de donner un mail de référence, où les code QR et les informations arriveront.

La sociologue Périne Brotcorne enquête dans son article *Figure d'usagers numériques par défaut et inégalités* sur la normalisation et la priorisation d'une figure type d'utilisateur des services publics qui est à l'aise avec les outils numériques. Pour réaliser cette analyse, elle s'appuie sur les résultats d'une étude de cas sur l'utilisation de la plateforme régionale IRISbox, en particulier les difficultés pour prendre rendez-vous en ligne :

"La deuxième forme de mise en relation avec le service public concerne la prise de rendez-vous en ligne, sans laquelle il n'est pas possible de rencontrer un agent au guichet. Près de la moitié des participants (45 %) n'est pas parvenue à effectuer cette démarche. Le manque de visibilité de l'onglet sur l'interface est la principale raison évoquée. Il fait aussi écho à une situation décrite comme kafkaïenne par de nombreux travailleurs sociaux : l'obligation de passer par la

voie numérique pour obtenir un échange avec un interlocuteur en face-à-face. Cette dimension kafkaïenne l'est singulièrement lorsque la personne ne dispose ni d'un accès à internet ni de sa maîtrise, puisque cette obligation la place de facto en incapacité d'accéder seule au service public. Plus largement, la faible visibilité de l'onglet pour prendre rendez-vous sur la page d'accueil constitue une preuve parmi d'autres de la transformation subreptice de la relation administrative. Dans une logique de digital first, comme c'est le cas en Belgique, bien que les modalités d'échanges hors ligne soient maintenues, les possibilités d'y recourir sont progressivement réduites." (Brotcorne 2025 : 238)

Les délais

L'Ombuds Bruxelles examine et évalue les plaintes à partir d'une liste de 15 normes qui définissent un service public de qualité. Parmi elles se trouve le délai raisonnable :

"Toute demande doit être traitée par l'administration dans les délais prévus par la réglementation ou, à défaut, dans un délai raisonnable. Le délai raisonnable s'apprécie au cas par cas : l'administration doit pouvoir tenir compte du caractère urgent de la demande, de sa complexité, ainsi que des éventuelles conséquences négatives pour le citoyen d'une réponse tardive. Dans certaines circonstances, le délai raisonnable peut imposer à l'administration de prendre sa décision dans un délai plus court que le délai maximum prévu par la réglementation."⁴²

À partir des témoignages récoltés, nous observons que les services communaux ne sont pas toujours dans la possibilité de traiter les demandes de la population dans un délai raisonnable. Parfois, il faut prendre rendez-vous pour réaliser une démarche et les plages horaires disponibles sont très lointaines ou sont même inexistantes. Un autre problème observé est que certains services ne tiennent pas compte du caractère urgent de la demande, de sa complexité, ainsi que des éventuelles conséquences négatives pour l'habitant ou l'habitante causées par une réponse tardive.

Deville nous invite à penser le temps comme une variable qui participe à la répartition des chances d'accès aux droits. Elle utilise le terme "conflit de temporalité" (2023 : 55). Nous allons observer comment la temporalité imposée par les administrations influence (parfois dramatiquement) l'accès aux droits et aux services des personnes.

Voilà deux exemples d'un service complètement indisponible que nous avons reçus via des fiches :

- Homme, entre 46 et 55 ans, travailleur, Molenbeek, service étrangers : "La personne s'est adressée à la commune pour demander un rendez-vous au service des étrangers mais ils lui ont dit que cette demande doit se faire par internet via IrisBOX. Il est allé voir un autre service social mais il n'y avait pas de rendez-vous disponibles sur internet. Il y est revenu un autre jour pour trouver des disponibilités. Monsieur n'arrivait pas à effectuer cette démarche tout seul. Il n'a pas pu avoir accès au service sans l'aide d'un assistant social. Il a perdu du temps à courir entre plusieurs services sociaux."
- Homme, entre 36 et 45 ans, Molenbeek, service étrangers : "Il s'agit d'une première inscription à la commune d'un citoyen européen mais il ne savait pas prendre rendez-vous sur le site IrisBOX car il n'y avait plus de disponibilité en ligne. La personne a essayé de prendre rendez-vous mais elle n'y est pas arrivée seule. Sans ce rendez-vous, Monsieur ne peut pas travailler. Il était donc assez pressé. Il ne peut pas travailler et gagner son argent pour vivre, la personne est venue au service social de (l'association) et nous lui avons écrit un mail destiné au service des étrangers en précisant qu'il n'y avait pas de disponibilités pour prendre rendez-vous."

Le service en question ne peut pas répondre aux urgences, qui s'accumulent. Voilà un autre exemple, parmi d'autres :

- Homme, travailleur, 15 janvier 2025, Molenbeek, service étrangers : "Monsieur A. s'est rendu au service des étrangers car la puce de sa carte ID ne marche plus, on lui dit de prendre rendez-vous par mail en expliquant la situation urgente mais la boîte mail est remplie, donc pas de réponses. J'ai été sur place, on a essayé de prendre rendez-vous par IrisBOX mais le site bug. La personne n'a pas accès à ses revenus de son incapacité de travail de la mutuelle car il a besoin de documents accessibles via sa carte d'identité."

Les habitants et les habitantes en sont réduits à errer dans la commune d'une association à l'autre, sans réponse ni maîtrise. Leurs droits au travail et à la santé sont mis en attente à cause de l'impossibilité de prendre rendez-vous.

Parfois, la personne trouve un créneau horaire mais les délais sont trop longs.

⁴²Voir : <https://www.ombuds.brussels/uploads/global/Les-normes-d%E2%80%99Ombuds-Bruxelles.pdf>

Dans une association de Bruxelles-Ville, une apprenante habitant Schaerbeek nous a fait part de ses difficultés pour prendre un rendez-vous auprès du service population dans un délai raisonnable :

Madame K. : "Pour les rendez-vous, c'est une catastrophe parce que c'est avec internet. Rendez-vous pour ma sœur. Mais Madame dit toujours avec internet. Internet, beaucoup de problèmes rendez-vous pour annexe 15, c'est catastrophe. Maintenant, ça va."

Chercheuse : "Et pourquoi c'est une catastrophe ? Parce qu'il y avait un délai ?"

Madame K. : "Pas de rendez-vous avant le mois prochain."

Dans une fiche de déclaration de problèmes, un monsieur se plaint aussi de l'impossibilité de prendre rendez-vous dans un délai court à la commune d'Anderlecht :

- Homme, entre 46 et 55 ans, Anderlecht, service population : "La prise de rendez-vous doit se faire en ligne pour le renouvellement de la carte d'identité. Je ne sais pas le faire car je ne sais pas lire. J'ai dû demander de l'aide à l'extérieur. Même en faisant cela plusieurs mois à l'avance, je n'ai pas pu avoir un rendez-vous avant la fin de la validité de la carte. Il y a ensuite eu un problème d'impression de ma signature sur la carte d'identité. Je n'ai pas réussi à résoudre le problème sans devoir repayer une 2ème fois."

Un autre type de "conflit de temporalité" (Deville 2023 : 55) est celui du temps pris par l'administration pour répondre à la demande. Par exemple, lors d'un groupe de discussion à la Ville de Bruxelles, Monsieur O., apprenant italien, raconte ses difficultés pour obtenir son permis de séjour. Il a dû aller plusieurs fois à la commune et relancer la police pour qu'elle passe chez lui vérifier qu'il habite bien à l'adresse déclarée. Le fait de ne pas recevoir le permis de séjour dans les temps a empêché Monsieur O. d'avoir accès à différents droits et services.

Monsieur O. : "Sept mois pour avoir le permis de séjour ! Surtout quand tu n'as pas un travail. Ce qu'ils m'ont expliqué est que je suis vieux, je ne suis pas jeune, j'ai 60 ans. Je ne parle pas français, je ne l'écris pas et j'ai un problème de vision. Pour trouver un emploi, c'est difficile et quand je le trouve, ils ne me le donnent pas parce que je n'ai pas le permis de séjour. Sans le permis de séjour, ils ne me donnent rien. Surtout pour ouvrir un compte bancaire, je n'arrive pas à le faire sans documents, tout est

bloqué. Même la facture de l'électricité, je suis allé payer au guichet et ils m'ont dit que je ne pouvais pas payer, très difficile. La commune doit aider les personnes qui viennent, qui laissent leur pays parce que dans leur pays il y a des problèmes, elles ne peuvent pas rester là-bas. J'habite 1000 Bruxelles, près d'Yser." (Notre traduction de l'italien)

Un autre exemple : Monsieur N., travailleur social d'une association de Forest, nous a raconté un problème :

Monsieur N. : "Je me rappelle pour le 'certificat de bonne vie et de mœurs' (*maintenant appelé 'casier judiciaire'*), on peut le faire sur Internet avec la commune de Forest. Mais, c'était très complexe à trouver... Enfin tu te rappelles, on a fait une fois ou deux, on a passé peut-être une heure pour essayer d'arriver à trouver ce papier. Alors que nos jeunes en avaient besoin. On leur avait dit d'aller à la commune et je ne sais pas plus de deux, trois semaines après, ils n'avaient toujours pas ce papier, ils n'ont pas pu faire leur bénévolat. Alors qu'on aurait pu l'avoir sur Internet très rapidement."

Chercheuse : "Et qu'est ce qui s'est passé ? Ils n'ont pas pu avoir leur certificat ? Cela a eu des conséquences ?"

Monsieur N. : "En fait, on leur avait trouvé un petit job où ils pouvaient travailler comme bénévoles. Et en fait on n'est pas arrivé à avoir ce document et ils n'ont pas pu faire ce job. C'était un job journalier. Ce n'était pas un non plus... Mais bon quand même, c'est juste à cause de ce délai, parce qu'ils avaient fait les démarches dans les temps à la commune. Mais la commune a mis trop de temps à leur rendre les documents. Et sur Internet, à l'époque, on avait un peu de mal à comprendre comment ça se faisait."

Chercheuse : "Donc ils sont venus pour le faire ici. Vous n'avez pas pu le faire parce que c'était trop compliqué, ils sont allés à la commune et quand même, ils n'ont pas eu le document, c'est ça ?"

Monsieur N. : "C'est plutôt en fait on va dire qu'à la base on pouvait le trouver sur internet mais moi je ne l'ai pas trouvé, je leur ai dit d'aller à la commune. Je pensais que ça allait être assez rapide d'avoir ces certificats et puis, ils ne les ont pas eus."

Les jeunes en difficulté que Monsieur N. accompagne n'ont pas pu faire du bénévolat à cause d'un "conflit de temporalité" (Deville 2023 : 55). S'ils avaient fait la démarche sur internet, ils auraient eu

les documents dans les temps. Malheureusement, ils ne savaient pas réaliser cette démarche et Monsieur N. n'a pas non plus été capable de le faire à leur place.

Le principe d'égalité implique qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers et usagères en ce qui concerne l'accès aux services communaux et la qualité du service rendu. Comme les chercheuses Bonnetier, Brotcorne et Vendramin le soulignent, il s'agit d'un paradoxe par rapport aux objectifs des services :

« Ainsi, alors que la politique de numérisation vise à accroître la qualité des services publics, un paradoxe majeur est de constater qu'elle semble en fait davantage éloigner les publics vulnérables de l'accès à l'information et à leurs droits sociaux fondamentaux. » (2017 : 15)

Les usagers et les usagères doivent ajuster leurs temporalités aux rythmes institutionnels (Deville et Reveillere 2023 : 14). Comme Dubois l'a observé à la CAF en France, l'inégalité est structurelle et la temporalité est une variable de ce déséquilibre :

"Cette inégalité structurelle se marque dans l'imposition d'une temporalité propre à l'institution. La traduction en routines de ce qui revêt un caractère d'urgence pour les individus qui font appel à elle généralement caractéristique des métiers de service, revêt ici une force particulière. L'attente imposée avant d'être reçu au guichet, mais aussi dans le traitement des dossiers et le versement des prestations, concrétise en effet la force de l'institution et la faiblesse de ceux qui en dépendent. Et le décalage peut s'avérer particulièrement grand entre la temporalité des visiteurs à cours de ressources et celle du fonctionnement de l'administration qui les distribue : l'opposition entre urgence et routine observée par Everett Hughes devient alors criante." (2003 : 54).

Deville dénonce comment ce parcours des droits rythmé par les institutions influence la capacité des personnes à se projeter dans un futur, proche ou lointain :

"Pour faire valoir et en faire usage, les administrées doivent suivre des parcours (Deville 2023), rythmés par les temporalités de la production de ces droits : horaire d'ouverture des administrations, attente au guichet, délai de prise de rendez-vous, durée de traitement des dossiers, calendrier d'audience, séquençage des étapes des procédures... Les démarches exigent de se projeter dans des "horizons" d'action (autrement dit de prévoir le futur, proche ou lointain) et de se conformer à des

'rythmes' hétérogènes, faits d'accélération et de ralentissements"(Deville et Reveillere 2023 : 5)

Le sociologue argentin Javier Auyero pense que "l'incertitude de l'imprédictibilité des décisions administratives façonne des positions de subordination" parmi celles et ceux qui en dépendent (Auyero 2012, cité par Deville 2003 : 54). Comme le résume le titre d'un de ses articles : "Faire patienter, c'est dominer" (Auyero 2019, cité par Deville 2023 : 54).

Et pour des renseignements, il faut aussi demander un rendez-vous ?

Nous observons que certains habitants et habitantes veulent rencontrer une personne de la commune, non pour faire une démarche, mais pour s'informer sur l'avancement de leur dossier, pour expliquer un problème urgent, pour faire savoir qu'il y a un bug informatique... Où peuvent-ils le faire ? Au guichet de pré-accueil ? C'est possible seulement si celui-ci existe. Mais, souvent, la personne à l'accueil ne pourra pas donner de réponses claires à des questions concrètes comme l'avancement d'un dossier. Alors, la seule option dans certains services communaux est de fixer à nouveau un rendez-vous.

Le passage obligé par le rendez-vous (et donc souvent par internet) pour obtenir des renseignements frustre certaines personnes qui ont participé à l'étude. Brotcorne a formulé des réflexions très intéressantes à cet égard :

"On assiste ainsi à un glissement de la norme de la relation de service au profit de la modalité numérique. L'accès à un interlocuteur humain est relégué au rang de complément, voire d'exception. Elle devient en quelque sorte une demande hors normes imposant une justification, et, ce faisant, transformant peu à peu la relation administrative en un « rapport social sans relation » (Dujarier, 2014). Cette transformation fait écho à ce que d'autres travaux sur l'administration numérique ont déjà pointé (Dagiral, 2011 ; Deville, 2018). Dans une logique de rationalisation des flux, les dispositifs numériques sont investis d'une fonction de régulation des comportements des usagers. En déplaçant la charge des contacts superflus sur des outils de gestion à distance, cogérés par les usagers, le but est de réduire la fréquence des échanges administratifs afin de favoriser leur efficacité tout en réduisant leurs coûts." (Brotcorne 2025 : 238 – 239)

Deville dénonce le fait que pour maintenir le niveau de qualité de service avec moins de personnel (2023 : 85), les institutions mettent en place des guichets électroniques, des bornes, des

ordinateurs en libre-service. Elle dit aussi qu'un autre moyen de réduire la pression sur les guichets est de diminuer le nombre d'individus qui s'adressent à plusieurs reprises à l'administration pour résoudre une même question (Deville 2023 : 85). C'est le cas des personnes qui viennent s'informer sur l'avancement de leur dossier au guichet. La commune décide quelles sont les questions ou les demandes pertinentes. Le problème est que ces personnes ne savent pas s'informer en utilisant les outils numériques et que l'administration ne les informe pas par un canal qu'elles savent utiliser.

Deville et Reveillere pensent que ces dispositifs permettent d'éviter la confrontation avec des usagers et des usagères qui sont insatisfaits :

"En effet, l'incertitude radicale dont certain.es administré.es font l'expérience est aussi le produit de réformes de réorganisation de l'administration et de stratégies de gouvernement, qui sont non seulement produites à distance des administré.es, mais qui reposent aussi sur des dispositifs de maintien de cette distance, permettant d'éviter la confrontation." (Deville et Reveillere 2023 : 13)

Nous allons maintenant vous présenter quelques exemples recensés dans les fiches de déclaration de problèmes de personnes :

- Femme, Molenbeek, service étrangers : "La personne a déjà introduit une demande de carte de séjour pour ses enfants mais elle n'a pas reçu des nouvelles. Elle veut donc aller au service des étrangers mais sans rendez-vous, ce n'est pas possible. La page de prise de rendez-vous n'indique pas des disponibilités. Nous (*l'association*) avons écrit un mail à la commune. Il y a des conséquences pour ses enfants et pour elle. Elle aimerait aller rendre visite à sa mère au pays mais sans carte de séjour pour les enfants, ce n'est pas possible. La personne a été réorientée chez nous pour effectuer cette demande par mail. Elle doit donc attendre."
- Homme, entre 18 et 25 ans, travailleur, Molenbeek-Saint-Jean, service étrangers : "Monsieur vient nous voir car il n'a pas des nouvelles de sa demande de prolongation de son C.I. Il est assez stressé car il travaille et sans sa prolongation, son contrat de travail n'est pas prolongé. La personne a déjà écrit un mail mais sans réponse. Il a des difficultés à écrire en français mais l'oral est très bon. Ce problème d'accès a des conséquences car il risque de perdre son travail. Il est très stressé. La personne a été orientée chez nous pour trouver une solution."

- Femme, entre 26 et 35 ans, sans revenu propre, Anderlecht, service étrangers : "Cette femme sans papiers a introduit une demande de titre de séjour auprès de l'Office des étrangers. Plusieurs semaines sans nouvelles et elle est venue vers moi (*AS service social association*), possibilité de joindre le service avec mon aide, mais que par email. Mais la personne n'a pas d'ordinateur ni de connexion pour suivre le dossier. L'AS a aidé mais finalement pas de suivi, pas de réponse par mail et le contact avec la personne est perdu."

Évidemment, le passage par le rendez-vous suppose l'invisibilisation du problème de disponibilité des guichets, mais aussi la réduction des visites des habitants et des habitantes qui veulent être informés ou rassurés. Pourtant, comme le dit l'Ombuds Bruxelles, les administrations ont l'obligation de répondre aux demandes d'information de la population, de préférence via le canal choisi par la population :

"Information passive : Sauf les exceptions prévues par la loi, lorsque le citoyen demande une information, celle-ci doit lui être fournie. La demande d'information et sa réponse peuvent être formulées tant de manière écrite qu'orale. Pour autant que la loi l'autorise, l'administration utilise de préférence le moyen et le canal de communication privilégié par le citoyen."

Le renvoi vers les associations

Les témoignages des personnes analphabètes et des travailleurs et des travailleuses des associations confirment que certains services communaux ou certains travailleurs et travailleuses communaux optent pour envoyer le public en difficulté avec le numérique vers les associations.

Monsieur M. a travaillé comme informaticien public dans plusieurs permanences de diverses communes. Il nous raconte que les communes lui envoient des gens qui ne savent pas se débrouiller avec le numérique, notamment avec les bornes :

Monsieur M. : "Les demandes qui reviennent sont très variables en fonction de la commune, du public. On sentait que certaines communes aimaient bien se débarrasser de ce public qui ne sait pas bien s'exprimer ou qui ne sait pas ce dont il a besoin. Et donc ils les rejettent. Et justement, dans les communes, on va dire un peu plus riches, bah il y avait moins ce problème-là même avec le public qui était en difficulté. En tout cas moi, c'est comme ça que je l'ai ressenti. Schaerbeek m'a envoyé clairement des gens pour des démarches simples qu'eux-mêmes pouvaient faire sur place. Mais, ils n'avaient pas envie et ils me les renvoyaient : 'Allez à la

permanence, ce n'est pas chez nous'. Moi ça, ça m'avait choqué de voir que des communes pouvait se permettre de remballer".

Nous avons observé cela dans les services population et étrangers de la commune de Molenbeek : plusieurs témoins signalent que le personnel de la commune envoie systématiquement les personnes en difficulté avec le numérique vers deux associations pour qu'elles prennent rendez-vous à la place des usagers et usagères ou pour qu'elles envoient des courriels à la commune. Ainsi par exemple, un témoignage dans une fiche :

- Le 6 janvier 2025, homme, entre 46-55 ans, en situation de handicap ou dépendant de la mutuelle, Molenbeek, service population : "La personne a demandé un nouveau code PIN pour sa carte d'identité belge mais on l'a renvoyé à l'association X et les personnes à l'accueil de X ont réorienté Monsieur dans nos locaux. La personne a expliqué ses difficultés à lire et à écrire mais on l'a renvoyé vers les associations. Nous avons commandé de nouveaux codes via le site du SPF Intérieur mais cette commande peut prendre plusieurs semaines."

Une association a décidé de ne plus s'occuper de ce type de demandes, une travailleuse nous en explique les raisons :

Madame Ca. : "L'association a décidé de ne pas prendre rendez-vous pour les personnes ni faire des changements d'adresse... Sinon, on devient le secrétariat de la commune. De plus, il faut donner un mail de référence quand tu demandes rendez-vous en ligne : lequel donner ? Puisqu'après il faut contacter les personnes s'il y a un changement... Ça devient tout un travail. "

Madame Ca. cite le problème récurrent du mail de référence pour prendre rendez-vous, nous l'avons déjà évoqué.

Comme Madame Ca. le dénonce, les travailleurs et travailleuses des associations deviennent le secrétariat des communes pour leur population en difficulté avec le numérique. Parfois, ces personnes fragilisées préfèrent se rendre directement dans les associations. Cette dynamique pose deux questions. D'abord, le travail de "secrétariat" réalisé par ces associations est souvent invisible, donc non rémunéré et non valorisé. Ensuite, la commune est un espace conçu pour être le premier contact entre la population (toute la population) et l'État. Pour nous, il est important que la commune connaisse sa population (toute sa population) et que tous les citoyens et citoyennes soient traités

selon le principe d'égalité. Puisque, comme Stavvo-Debaughe nous le dit, l'hospitalité s'appuie sur la promesse d'une égale appartenance :

"En s'assurant que toutes les personnes soient en mesure de participer d'un monde commun, en fréquentant de mêmes espaces, en utilisant des équipements similaires et en recevant de ces derniers des bienfaits comparables – malgré ce par quoi elles diffèrent sur le plan capacitaire et en dépit de ce qui les sépare sur les plans moteurs ou cognitifs." (2020 : 8)

Une forme d'activation ?

Le personnel d'accueil des communes invite souvent la population à utiliser les outils numériques, soit ceux disponibles sur place (bornes ou ordinateurs en self-service), soit les outils privés des personnes. Il semblerait que les services communaux cherchent à libérer du temps de travail du personnel pour des tâches plus difficiles, plus nobles que de fixer un rendez-vous, de donner un ticket ou des renseignements. Ainsi, réduire le nombre d'interactions entre l'administration et la population et automatiser les gens semblent être des dogmes acceptés par les services communaux et par certains de leurs travailleurs et travailleuses. Pour le sociologue français Robert Castel, nous sommes passés d'une :

"Consommation passive de prestations sociales délivrées d'une manière automatique et inconditionnelle à une mobilisation des bénéficiaires qui doivent participer à leur réhabilitation" (Castel 2003 ; cité par Deville 2023 : 101).

Nous sommes face à une nouvelle forme d'activation de la population, qui est maintenant désignée comme "coproductrice de ses droits" (Deville 2023 : 101) et qui subit de l' "injonction à l'autonomie" (Duvoux 2009 ; cité par Deville 2023 : 101).

Dans un des groupes de discussion qui ont eu lieu au Centre Alpha d'Ixelles, un monsieur nous a expliqué comment il aimerait être reçu à la commune. Ce faisant, il nous a très bien décrit la violence symbolique que l'injonction au numérique fait subir aux personnes en difficulté avec l'écrit et les nouvelles technologies :

Monsieur : "Moi, j'ai dit que pour les personnes qui ont une difficulté à lire et à écrire, il faudrait qu'on mette peut-être une personne à la commune pour les accueillir, parce que parfois quand tu arrives à la commune et que tu ne sais pas lire et écrire, on va te dire par exemple : 'Va utiliser l'ordinateur, va là-bas' ou bien 'Retourne à la maison prendre rendez-vous par email'. Et pour celui qui va arriver à la maison, il n'a pas d'ordinateur, il ne connaît pas l'écrit, il sera à la

maison, il est coincé et ça, c'est un stress. Donc du coup pour moi, je préfère qu'à la commune on prend quelqu'un m'aide... Un bureau où on aide les gens qui ont des difficultés à écrire, où on se charge de prendre rendez-vous et donc ils t'accompagnent, ils t'écoutent parce que tout le monde a des problèmes."

Monsieur S. est informaticien public, il nous explique cette injonction au numérique et à la débrouille, à agir de façon autonome :

Monsieur S. : "Aïe ! Je ne sais pas si toutes les communes savent qu'il y a des informaticiens publics parce que moi, souvent, je demande aux usagers : 'Qui vous a dit de venir ?' Des fois, il y a des gens qui me disent : 'Ah ben la commune m'a dit de me débrouiller, de le faire moi-même.'"

Comme le dénonce Deville, en instaurant un niveau minimal de formation pour pouvoir accéder aux services communaux, un "écrémage" de la population a lieu : les habitants et les habitantes en difficulté sont renvoyés vers les associations, vers la débrouille.

"L'administration n'est alors plus lue comme une entité rationnelle et équitable mais comme un mécanisme de production d'inégalités d'accès aux biens publics, les agents et agentes d'accueil exerçant une fonction « d'écémage » entre les demandeurs et demandeuses. Plus récemment, de nombreux travaux ont montré comment les interactions aux guichets pouvaient être lues comme des instances de normalisation et d'encadrement ou encore comme des espaces de conflictualité sociale, décrivant les mécanismes de domination à l'œuvre dans les relations administratives." (Deville 37-38)

Bref, rencontrer un humain au guichet est un parcours du combattant pour beaucoup de personnes analphabètes dans certaines communes et dans certains services. En la matière, il existe une véritable incitation à utiliser le canal numérique ou "au mieux" à passer par la prise de rendez-vous. Les informations disponibles, les moyens d'information, les horaires des guichets, les délais de rendez-vous, le renvoi vers les associations..., tout est fait pour qu'il ne soit pas aisé de rencontrer quelqu'un au guichet. Comme Brotcorne le dit : "L'accès à un interlocuteur humain est relégué au rang de complément, voire d'exception. Elle devient en quelque sorte une demande hors normes imposant une justification" (Brotcorne 2025 : 238 – 239).

Dans ce cadre, les personnes analphabètes sont particulièrement fragilisées à cause des injonctions à l'écrit et au numérique. "Envoyez-nous un mail en

expliquant le caractère urgent de votre demande", "aucun rendez-vous n'est disponible avant deux mois" ne sont pas des réponses anodines ou neutres dans ce contexte. Elles supposent une forme de déresponsabilisation de fait de la commune en matière d'accès aux droits et de services qu'elle est censée faciliter. Ces réponses peuvent engendrer la perte d'une certaine autonomie et, dans le pire des cas, le non-recours aux droits. Les associations et les aidants et aidantes proches deviennent les "secrétaires" invisibles de certaines communes et les responsables ultimes de l'accès aux droits de ces personnes fragilisées.

6.4 Les conditions de réussite de la rencontre administrative

La personne analphabète s'est informée sur le nom de la démarche qu'elle doit réaliser, sur le service qui s'en occupe, sur ses horaires, elle a demandé un rendez-vous (ou non). Elle s'est rendue à la commune, est entrée. Elle a répondu aux agents et agentes de sécurité ou rencontré le personnel de l'accueil. Elle a utilisé les bornes (ou non), s'est orientée dans le bâtiment, a traversé les couloirs, a attendu son tour. Et là voilà face à une personne à un guichet. Tout ce cheminement pour en arriver là. Maintenant, il faut que les conditions de réussite soient réunies pour que tout se passe bien. Les conditions de réussite dépendent du contexte matériel de la rencontre, de la disposition et des connaissances de l'habitant ou l'habitante en question, de son comportement, son vocabulaire, sa demande, ses connaissances législatives... Elles dépendent aussi de la disposition de la personne au guichet, de ses conditions de travail, de sa maîtrise de la législation, de sa capacité à la "traduire" dans un langage compréhensible pour l'habitant ou l'habitante... L'accompagnant ou l'accompagnante peut aussi jouer un rôle, bien comprendre, bien traduire, donner de la confiance. Dans ce genre de rencontre, la législation, les documents à fournir, le prix de la démarche, le mode de paiement... exercent aussi une influence sur le résultat. Il y a tellement de variables en jeu que "réussir", c'est-à-dire faire la démarche en question, n'est pas toujours au rendez-vous.

Les conditions matérielles de la rencontre

"L'organisation matérielle de l'accueil peut donc peser sur les conditions de déroulement des rencontres, en prédéfinissant ce qu'on peut en attendre, en forgeant des dispositions à son égard, bref en pré-cadrant l'interaction." (Dubois 2003 : 47)

Rester debout pour la rencontre, s'asseoir, parler à travers un hygiaphone, dans le calme, dans le bruit, entouré des personnes qui attendent leur tour... Ces aménagements physiques influencent le comportement des personnes, des usagers et des usagères et du personnel de la commune. Nous remarquons des situations de rencontre très différentes selon les communes et les services.

Nous avons observé dans plusieurs communes des conditions matérielles de rencontre optimales et égalitaires (sans distinction entre les différentes catégories de la population) dans les services population-état civil.

Ainsi, par exemple, les espaces (l'un renouvelé, l'autre nouveau) de Forest et de Bruxelles-Ville sont calmes, confortables et inclusifs. Certaines communes peinent à rendre leur cadre plus accueillant en termes matériels à cause de la petite taille des espaces disponibles qui ne sont pas adaptés à la grande fréquentation de ces administrations communales. Les communes de Schaerbeek et d'Anderlecht sont deux exemples de ce cas.

Nous allons maintenant décrire le cas significatif des conditions matérielles du service population et du Bureau des étrangers de la commune d'Ixelles. Ce sont des exemples du meilleur et du pire. Nous nous sommes rendues au Bureau des étrangers d'Ixelles le 24 avril à 9h15 (il ouvre à 8h30). Il se trouve au rez-de-chaussée d'un bâtiment proche de la maison communale. À l'extérieur, il y a peu d'indications.

Nous avons fait un croquis de l'intérieur du service :

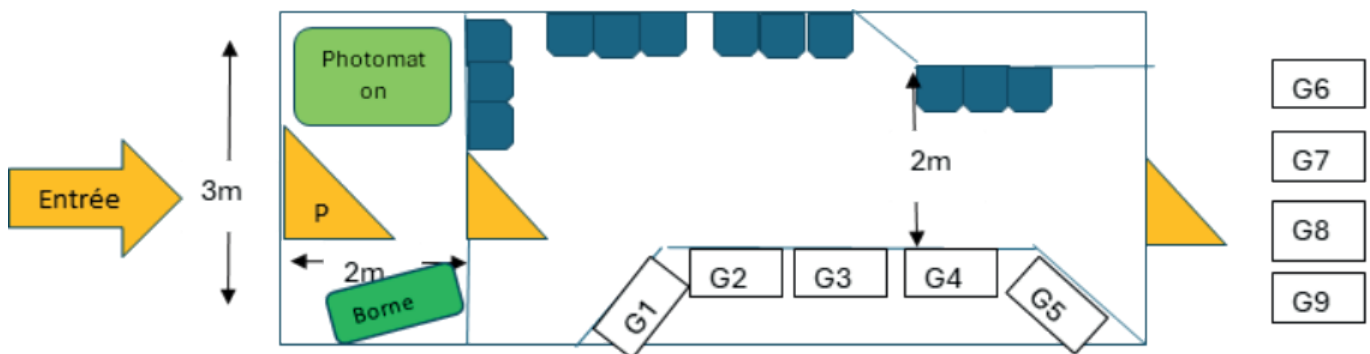


Image 21 : notre croquis, Bureau des étrangers d'Ixelles

L'espace est petit et l'affluence importante. À 9h15, il y avait 17 personnes qui attendaient, les 12 places assises disponibles étaient occupées. Une partie des personnes attendaient debout mais à l'intérieur. Il y a 5 guichets dans cette salle et 4 autres dans une autre salle annexe, accessible par une porte. Nous sommes restées une heure à observer et écouter. La configuration de l'espace empêche l'intimité des discussions. Il y a à peine deux mètres entre les guichets, les personnes qui s'y rendent et qui sont debout et les places assises de la salle d'attente. Il est possible d'écouter les conversations entre le personnel aux guichets et les habitantes et habitants.

Ensuite, nous sommes allées au service population (belge) de la commune d'Ixelles. Ce service se trouve au rez-de-chaussée de la maison com-

mune qui a été récemment rénovée. Le hall d'entrée est lumineux et haut de plafond. Dans cet espace, nous retrouvons un guichet de pré-accueil, des bornes, des ordinateurs en libre-service et une salle d'attente spacieuse et confortable. Dans cette salle d'attente, il y a à peu près 14 personnes et une trentaine de places assises disponibles.

Il y a plus ou moins 15 guichets pour le service population, tous ne sont pas ouverts. Les guichets du service population sont séparés de la salle d'attente par des grandes portes vitrées. Les portes sont ouvertes, les guichets sont munis de tables. À chaque guichet, il y a deux chaises pour que les administrés puissent s'asseoir. Le degré de confidentialité et de confort est beaucoup plus élevé.



Image 22 : notre photo, Ixelles, séparation entre le hall d'entrée et le service population, jeudi 24 avril 2025, 10h25.

Comment l'organisation matérielle de l'accueil influence le comportement des usagers et des usagères ? Et celui du personnel de la commune ? Nous ne le savons pas exactement. Mais nous estimons que les conditions d'accueil du service population belge d'Ixelles favorisent une communication apaisée entre la population et le personnel : places assises, pas d'appréhension d'être écouté par d'autres personnes, pas de pression de se dépêcher pour écouter l'attente des personnes qui attendent leur tour.

Faire confiance et se confier dans la rencontre administrative

La question de la confiance est centrale dans la rencontre administrative. La confiance dans l'institution et dans le personnel communal influence le comportement des usagers et des usagères. L'institution et ses employés et employées sont censés incarner les principes du droit, à savoir "l'équité de ses principes, la cohérence de ses formulations et la rigueur de ses applications" (Bourdieu 1986 : 4).

Les pratiques professionnelles du personnel au moment de la rencontre peuvent influencer la confiance que leur donne la population : leur façon de parler ou leur degré d'implication

dans la relation (temps accordé, marques de sollicitude, éventuels conseils ou avis personnels...) (Dubois 2003 : 23).

La confiance de la population en elle-même joue aussi dans cette interaction sociale. Dans la rencontre administrative, l'individu pose ses demandes ou questions, mais aussi "exprime ses doléances ou ses griefs" (Dubois 2003 : 193).

La langue maternelle d'une grande partie des personnes qui fréquentent nos formations en alphabétisation à Bruxelles est une langue autre que le français (ou le néerlandais). Parfois elles s'expriment très bien en français, parfois elles ont du mal à communiquer dans cette langue. Les personnes analphabètes ont, en général, des difficultés pour utiliser le langage administratif. Elles ont souvent un petit capital procédural et elles détiennent un capital culturel qui est peu valorisé dans ce cadre formel et institutionnel. Leurs connaissances à propos de l'organisation de l'Etat sont aussi parfois défaillantes.

Pour ces raisons, il n'est pas facile pour les personnes analphabètes de formuler une demande administrative avec les termes et la forme adéquats. Or, le juriste américain Austin Sarat a montré que l'obtention d'un droit est liée aux comportements des bénéficiaires et plus précisément à la "sorte de vocabulaire qu'ils utilisent pour faire sens et parler des problèmes qu'ils exposent" (Sarat 1990 ; cité par Deville 2023 : 242). Il n'est pas facile non plus pour elles de bien déchiffrer le contexte et de savoir s'y situer afin de bien argumenter. Finalement, il leur est aussi difficile de s'autoriser à poser des questions au personnel de la commune ou de montrer un désaccord (Galván Castaño 2022 : 29). Les personnes analphabètes que nous avons interviewées sont conscientes de leurs difficultés dans le cadre administratif.

Face à ces difficultés, une grande partie de ces personnes décident de demander à quelqu'un de les accompagner à la commune. Elles font appel à des membres de leur famille, de leur entourage ou à des travailleurs et travailleuses des associations qu'elles fréquentent. La confiance accordée à la personne qui accompagne est importante. En demandant de se faire accompagner, les personnes doivent s'adapter à la disponibilité des autres. Elles doivent leur expliquer leur demande et les circonstances de cette demande. Ces adultes se sentent parfois infantilisés, impuissants, incapables. Les personnes qui les aident sentent parfois qu'elles prennent des responsabilités qui ne leur incombent pas (Galván Castaño 2022 : 54).

Un travailleur et une travailleuse d'une association molenbeekoise nous ont expliqué qu'ils ac-

compagnent parfois les usagers et les usagères à la commune. Pour que le personnel des associations puisse bien expliquer leur situation, les usagers et les usagères lui racontent leurs problèmes et leurs difficultés. Par la force des choses, de la confiance et de l'intimité sont créées entre eux. Mais la formatrice en alphabétisation Madame M. et le travailleur social Monsieur H. racontent aussi que dans ces circonstances, certaines personnes entrent dans une dynamique d'exposition.

Formatrice en alphabétisation, Madame M. :
"Déjà à la base, avant tout ce qui est cette histoire-là de numérisation, ils avaient déjà ça, ils se faisaient accompagner toujours. Mais tu te fais accompagner, c'est-à-dire tu te mets à nu à chaque fois pour expliquer ta situation. Tout le monde va savoir, la personne qui doit t'accompagner doit comprendre toute ta vie. Donc il n'y a pas moyen de garder ta vie intime parce que tu dois savoir expliquer à la personne qui t'accompagne pour qu'elle puisse bien expliquer, que ce soit administratif, communal, partout. Ces personnes sont, tout le temps, exposées, appelées à se mettre à nu pour se faire comprendre. Ça, c'est déjà le problème de la langue. Et alors ? Pourquoi elles s'accrochent à nous ? Parce qu'une fois que la personne s'est confiée à toi, tu deviens quelqu'un avec qui elle peut partager les choses aussi. (...) Il y a enfin une personne avec laquelle la personne peut partager, donc il y a énormément de choses qui les tourmentent qu'elles partagent avec moi."

Monsieur H., raconte une expérience similaire :
"Les personnes ont un manque de confiance parce qu'elles ont été ballottées d'organisme en organisme, et puis quand la personne arrive (à la commune), même si la personne de la commune parle arabe, il y a un problème de confiance parce qu'elles ont toujours été ballottées, dévalorisées, voire humiliées. Et alors on arrive là (à la commune) et la personne est tellement fragilisée qu'elle se met à nu. Elle raconte, elle raconte ce qu'elle n'est pas censée raconter pour un peu attirer l'attention, voire même pour susciter la compassion de l'employé."

J'ai été là, je l'entends parler à l'employé de la commune. Et puis à la fin, je lui ai dit : 'Mais tu n'as pas besoin de dire tout ça. Il te pose une question bien précise, réponds simplement'. Il y a cette constante qui fait qu'à cause de leur fragilité, ils se mettent à nu."

En 2000, le sociologue français Didier Fassin a publié l'article *La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence*. Fassin analyse les sollicitations écrites d'aide financière lors de la mise en œuvre

du Fonds d'urgence sociale par le gouvernement français en 1998. La population en difficulté est forcée d'exposer sa situation aux autorités publiques dans des textes concis, alors que l'État connaît leurs ressources, leurs dettes et leurs dépenses. Bref, les personnes pauvres sont contraintes de donner, en échange des prestations qu'elles reçoivent, des attestations autobiographiques de leur bonne foi et de leur bonne volonté :

"Habitué des demandes de secours, les pauvres l'ont appris depuis longtemps et, pour eux, il n'y a rien là de très nouveau. Au fond, ils savent que l'aide qu'ils sollicitent appelle toujours à une contrepartie." (2000 : 980)

Fassin se demande si "l'identité sociale se trouve affectée par cette entreprise d'exposition du malheur, même si cet effet n'est pas mesurable et varie d'un demandeur à un autre" (2000 : 979)

Nous nous posons la même question. Notre collègue Sébastien Van Neck se demandait en 2024 si demander de l'aide au CPAS pouvait porter "atteinte à l'image de soi". Précédemment, nous avons expliqué que certaines personnes analphabètes ont décidé de ne plus retourner à la commune suite à une mauvaise expérience. Se faire accompagner par un compagnon, par un enfant (parfois mineur), par une ou un assistant social peut ne pas être un acte anodin pour la personne demandeuse. Est-ce que se faire accompagner renvoie à la personne qui le demande une image négative d'elle-même ? D'un autre côté, est-ce qu'aller seul ou seule à la commune et n'y rencontrer que des difficultés ne peut pas aussi créer une image négative de soi ?

Bref, la confiance en soi, dans l'institution, dans le personnel administratif et dans la personne qui éventuellement accompagne sont des facteurs qui influencent la rencontre administrative. Idéalement, un habitant ou habitante (comme un guichetier ou guichetière) qui s'exprime calmement, avec assurance et un sourire favorisera les "conditions de félicité". Par "conditions de félicité", le sociologue Erving Goffman comprenait ce qui permet de : "Rendre notre comportement compréhensible et pertinent compte tenu des événements tels que l'autre va sûrement les percevoir" (Goffman, 1986 ; cité par Deville 2023 : 242).

Mais, parfois, cet état d'esprit est difficile à trouver pour les personnes analphabètes. Monsieur H. décrit une personne suppliante face au personnel du guichet. Nous avons déjà commenté qu'une apprenante du Centre Alpha de Saint-Gilles habitant Forest s'est mise à pleurer quand l'agent d'accueil lui a demandé de faire la démarche en ligne. Nous allons décrire par la suite nos observations lorsque nous avons accompagné quatre

fois Madame H. à la commune de Bruxelles-Ville. Elle se montre souvent réservée et même réfractaire à converser au guichet. Parfois, elle ne dit pas bonjour à la dame au guichet, elle ne répond pas à certaines questions, elle ne donne que peu d'explications, souvent elle ne la regarde pas dans les yeux. Alors qu'avec nous, Madame H. est très chaleureuse. Peut-être est-elle impressionnée par la situation ? Stressée ? Mal à l'aise ? Fâchée ? En position défensive face au pouvoir ? Nous ne le savons pas exactement.

Les compétences et les explications

Nous l'avons déjà expliqué dans le cadre théorique, le personnel de la commune incarne l'État et détient le savoir face à la population. À cet égard, Dubois cite les travaux du sociologue américain Robert Merton :

"La connaissance limitée que les visiteurs ont du fonctionnement institutionnel confère aux guichetiers des ressources sans commune mesure avec leur position objective dans l'institution. On a ainsi une illustration particulièrement forte de l'observation générale de Robert Merton selon lequel 'le bureaucrate, n'étant qu'en partie responsable de sa position dans la hiérarchie, endosse dans ses actes le pouvoir et le prestige dévolus à la structure tout entière. Cela lui donne une attitude dominatrice apparente ou réelle qui peut encore être renforcée par une discordance entre sa place au sein de la hiérarchie et sa position face au public.'" (2003 : 55)

Comme nous l'avons déjà aussi évoqué, les personnes analphabètes sont particulièrement démunies par rapport au langage, aux codes, aux connaissances administratifs et législatifs à mobiliser dans la rencontre avec un agent ou agente de guichet. De plus, dans ce cadre, beaucoup de savoirs, de compétences, sont mobilisés sur un mode implicite :

"Comprendre le sens des questions posées par l'agent d'accueil et le déroulement de l'échange requiert un minimum de compétence administrative. Ces échanges se déroulent en effet sur un mode largement implicite." (Dubois 2003 : 60)

Plusieurs personnes analphabètes nous ont dit qu'elles souhaiteraient que le personnel de la commune leur explique les enjeux et les procédures. Ainsi, une apprenante en lecture et en écriture du Centre Alpha d'Ixelles nous a dit lors d'un groupe de discussion :

"Je veux qu'on m'accueille bien. Je veux qu'on ne me juge pas parce que je ne parle pas bien français. On doit m'aider quand je commence à parler, seulement on doit m'aider à me faire comprendre ce que je ne comprends pas. (...) Et même si vous ne comprenez pas le français, qu'on t'aide à te faire comprendre parce que ce n'est pas tout le monde qui comprend. Moi, par exemple, je ne suis pas allée à l'école chez moi, mais c'est un pays francophone, je peux parler un peu, même si je ne suis pas allée à l'école. Mais, il y a des gens qui viennent d'un pays qui n'est pas francophone. Et puis, si nous parlons français ou néerlandais, ils ne comprennent pas le néerlandais, ils ne comprennent pas le français. Il faut les aider, sinon ils vont se sentir minimisés, ils vont se sentir petits. C'est à eux de nous aider. Ils sont là pour aider. Par exemple, quand tu viens chez moi, je dois t'accueillir. Ce que tu ne comprends pas, je vais te le montrer. Moi aussi je voudrais que quand je te parle, tu me montres et puis que tu m'aides à comprendre ce que je ne sais pas."

Le personnel interviewé par Dubois dans les Caisses d'allocations familiales françaises est conscient de son rôle pédagogique : expliquer les démarches à faire, les droits et les responsabilités au public fait partie de son travail. "Les agents d'accueil sont pourtant unanimes à considérer que l'explication est l'un des éléments essentiels de leur travail." (Dubois 2003 : 60)

Il faut dire que donner des explications n'est pas toujours facile. D'abord, expliquer d'une façon compréhensible et claire les démarches administratives et les enjeux en question à des personnes peu ou pas formées ou qui ne parlent pas bien la langue de communication est un exercice assez difficile. Nous ne doutons pas que, comme Dubois l'énonce, faire face et s'adapter "à des visiteurs culturellement démunis" a des conséquences sur le rapport que les guichetiers et les guichetières entretiennent avec leur travail (Dubois 2003 : 109). Aujourd'hui, l'habitante ou l'habitant fragilisé (peu formé, âgé, dans une situation complexe...) est celui qui se rend plus souvent à la commune ; puisqu'il a plus de difficultés à utiliser le canal numérique. De plus, les démarches administratives sont parfois extrêmement complexes. Comme le Médiateur Fédéral le dénonce dans son rapport annuel, il y a une augmentation de la complexification de l'administration (2025 : 37). Dans ce cadre, les agents et agentes de guichet doivent être à jour des changements législatifs, des cas et des conditionnalités de certains droits et procédures et les expliquer à un public qui est souvent fragilisé.

Certaines personnes se plaignent que les agents et agentes d'accueil et des guichets ne sont pas bien formés. Ainsi, parmi les fiches que nous avons reçues, nous retrouvons celle-ci :

- Femme, entre 26 et 35 ans, elle dépend du CPAS, Anderlecht, service étrangers : "Madame est ukrainienne, pour renouveler sa carte d'étranger, pas possible de prendre rendez-vous, son dossier est bloqué, pas de réponse par mail. Sur place, à chaque fois des infos différentes à l'accueil de la commune. Les employés ne connaissent pas les règles de renouvellement. Elle ne savait pas qui contacter à la commune, elle me donne le numéro 0800 qui ne répond pas. Elle est très stressée : 'Ma fille et moi sommes sans protection et sans statut. Le renouvellement devrait être automatique, je ne sais pas où ça bloque'. Pas d'information disponible. Elle parle seulement anglais, russe et ukrainien et quelques mots de néerlandais."

Comme nous l'avons expliqué, être au courant des derniers changements de la législation administrative, particulièrement par rapport au droit des étrangers, est difficile. Toutefois, la non-réponse à la demande de Madame et le non-renvoi vers une personne en capacité de l'aider ne sont pas dus à un manque de formation. L'obligation d'informer cette dame n'a pas été respectée par la commune.

Nous avons observé, en accompagnant Madame H. pour une demande de nationalité belge à la commune de Bruxelles-Ville, que les explications des guichetières (dans ce cas, deux femmes) sont parfois insuffisantes. De plus, l'information n'arrive qu'au compte-gouttes, ce qui allonge le chemin vers le droit. Nous avons accompagné Madame H. à quatre reprises et à chaque rendez-vous, nous avons découvert (tant Madame H. que la chercheuse) qu'un document était incorrect ou manquait. Ceci a provoqué du retard dans l'accès au droit et des coûts supplémentaires pour Madame H. Une autre question soulevée lors de cet accompagnement est que pouvoir mobiliser des connaissances légales est parfois indispensable pour accéder aux droits. Nous avons dû expliquer à la personne au guichet, lors de chaque rendez-vous, les évolutions législatives en rapport avec la demande de nationalité pour une personne analphabète. Aucune des deux personnes au guichet qui se sont occupées de Madame H. n'étaient au courant de ces modifications. Nous avons dû insister sur la validité de nos arguments légaux pour qu'ils soient acceptés.

Madame H. est allée seule une première fois à la commune de Bruxelles-Ville pour demander sa

nationalité. Nous l'avons accompagnée lors de sa deuxième visite en mai. Voilà ce que nous avons observé :

Chercheuse (notes) : " 9h00, Madame H. et moi sommes arrivées au guichet. La dame demande à Madame H. si elle est déjà passée à la commune ou si c'est la première fois. Madame H. ne répond pas. La dame au guichet comprend que non. Je ne sais pas si Madame H. ne comprend pas la question (alors qu'elle parle bien français). Je réponds à la place de Madame H. que c'est la deuxième fois qu'elle vient. La dame au guichet nous explique que le certificat de naissance de Madame H. est une copie et n'est pas complet. Madame H. dit que son mari le lui a envoyé par WhatsApp, elle ne comprend pas que c'est une copie. La dame nous explique qu'il manque la légalisation du document. Madame H. répond qu'il y a le tampon et la signature sur le certificat. 'Ce n'est pas ça', répond la dame. Il manque aussi un autre document : le jugement supplétif. Madame H. appelle son mari, c'est lui qui s'est occupé d'aller chercher les documents en Guinée. Elle appelle ensuite son fils.

Pendant ce temps, je montre à la dame de l'accueil l'attestation de Lire et Écrire Bruxelles du niveau oral en français de Madame H. La dame au guichet dit que ce n'est pas valide. Je lui explique que la loi a changé récemment, je lui explique que Madame H. est analphabète et elle ne peut pas faire le test de langue par écrit. Je fais le geste de montrer le document légal, que j'ai imprimé avant de venir. Elle décide d'appeler sa cheffe. Elle lui envoie une photo de l'attestation de Lire et Écrire Bruxelles. Après 5 minutes, la cheffe autorise le document.

L'acte de naissance de Madame H. n'est pas valide. Nous demandons si au consulat de Guinée en Belgique on peut obtenir ce document. La dame de la commune dit que non, qu'il faut aller au pays. Je lui dis que c'est quand même très compliqué de se déplacer jusqu'en Guinée. Elle dit que ce n'est pas une démarche urgente. Le fils de Madame H. pense que le document original peut être à la maison.

Nous lui demandons un autre rendez-vous. La dame du guichet nous dit qu'elle ne peut pas nous donner rendez-vous, que cela se fait uniquement à l'accueil."

Il est intéressant de noter qu'un autre jour, une autre agente au guichet nous donnera directement rendez-vous. Cela montre le caractère arbitraire de certains comportements du personnel de guichet.

Troisième rendez-vous de Madame H., deuxième fois que nous l'accompagnons :

Chercheuse (notes) : " 9h15, nous sommes reçues par la même dame que la fois précédente au guichet. La dame de la commune nous reconnaît : "Je vous ai déjà vues non ?" Je lui réponds que oui. La dame de la commune essaie d'être agréable. Madame H. ne lui dit pas bonjour, elle répond au téléphone, sort ses papiers. La dame de la commune lui demande sa carte d'identité, Madame H. la lui donne, 'S'il vous plaît'. Madame H. ne la regarde pas dans les yeux, elle répond à contre-cœur.

La dame nous dit que les documents ne sont pas légalisés. Pour Madame H. et moi : 'Ils sont légalisés, il y a les tampons et la signature originale du Ministère guinéen'. Il manque les jugements supplétifs. Elle nous explique que pour légaliser les documents, il faut qu'ils passent par l'ambassade de Belgique en Guinée. Elle nous dit qu'il y aura un code QR sur le document. Nous ne nous rappelons pas qu'elle nous ait expliqué cela auparavant. Madame H. parle de l'ambassade belge au Sénégal. Je ne comprends pas pourquoi. 'Non, en Guinée', réplique l'employée de la commune. Elle essaie de nous encourager : 'Vous pouvez y arriver, c'est possible parce que d'autres personnes y arrivent'. Madame H. n'est pas contente, elle lui dit que ces documents lui ont coûté 100 euros, qu'elle ne connaît personne au Sénégal, comment amener ces documents-là ?

J'écris sur un papier les prochaines choses que doit faire le fils de Madame H. Je lui explique aussi par téléphone. Le fils de Madame H. me dit que l'ambassade de Belgique en Guinée est fermée à cause des problèmes (des émeutes) et que l'ambassade belge de référence est celle de Dakar. En Guinée, il reste un consulat, mais il pense que la légalisation se fait au Sénégal (parce qu'il a eu le même problème pour sa déclaration de naissance pour se marier). Madame H. le savait mais elle n'a pas su ou n'a pas pu l'expliquer."

Plusieurs conclusions sont intéressantes à tirer de cette rencontre. Premièrement, l'attitude de Madame H. : elle est réfractaire à la conversation avec l'employée. Elle ne lui a pas dit bonjour, elle ne nous a pas expliqué pourquoi elle nous a parlé du Sénégal. Deuxièmement, nous n'avions pas compris ce qui signifiait exactement "légaliser" alors que ceci impliquait le passage par l'ambassade belge (finalement) au Sénégal.

Octobre, Madame H. a rendez-vous à 9h à la commune de Bruxelles-Ville. Voilà nos notes :

Chercheuse (notes) : "Une autre dame s'occupe de nous. Elle est très gentille, très aimable avec Madame H. qui répond et qui est plus à l'aise. Elle nous explique que le dossier n'est pas complet. D'abord, la carte de séjour de Madame H. va être périmée dans un mois et elle doit avoir six mois de validité au moment de demander la nationalité. Elle doit donc la renouveler. Ensuite, les photocopies que nous avons faites sont recto/verso et elles doivent être toutes recto parce qu'ils vont scanner les dossiers. Nous devons refaire les photocopies. Enfin, les documents sont légalisés par l'ambassade belge au Sénégal mais il faut aller sur la page web "legal.be" et sortir les légalisations (via un code et une date qui figurent sur les documents).

Madame H. demande à la dame si elle peut faire des photocopies et "sortir de l'ordinateur" les légalisations. Elle nous dit qu'elle ne peut pas parce que c'est interdit aux travailleurs d'imprimer les documents pour les personnes.

Elle ne comprend pas l'attestation de Lire et Ecrire Bruxelles. Elle demande à sa cheffe, je leur explique, elles sont d'accord de l'accepter. Mais Madame H. devra écrire la phrase au moment de faire la demande. Je leur explique le problème qu'ont eu certaines personnes analphabètes après avoir écrit la phrase (certaines personnes n'ont pas été considérées analphabètes parce qu'elles avaient réussi à recopier une phrase). Ils disent (il y a plusieurs personnes maintenant : l'agente d'accueil, une agente d'accueil nouvelle en pratique -si j'ai bien compris-, la cheffe et un autre Monsieur) qu'ils ne peuvent en aucun cas écrire eux-mêmes la phrase et qu'il faut absolument que Madame H. le fasse. Sinon, il faut que Madame H. aille chez un notaire mais que ça coûte 500 euros. L'agente du guichet imprime la phrase à Madame H. pour qu'elle s'entraîne. Madame H. n'est pas sûre de savoir le faire. Ils assurent que personne n'a jamais été exclu de la nationalité chez eux pour cette raison.

L'agente d'accueil prend ensuite directement rendez-vous pour Madame H. pour le 5 janvier. Elle explique à Madame H. qu'elle a reçu un mail avec le rendez-vous. Elle lui dit d'envoyer un mail pour renouveler sa carte de séjour (c'est plus rapide). Elle lui dit de regarder tous les jours, matin et soir, la page web de Brucity pour trouver un rendez-vous avant le 5 janvier. C'est curieux que la dame du guichet (très

gentille) ne comprenne pas que Madame H. ne manie pas l'ordinateur malgré le fait que je lui ai dit plusieurs fois que ses enfants vont se charger de toutes les démarches.

Suite à cette expérience, nous avons relu la législation à propos de l'écriture de la phrase pour la demande de nationalité. Effectivement, Madame H. n'est pas obligée légalement d'écrire elle-même la phrase :

« La déclaration comporte, préalablement à la signature de l'étranger, la mention suivante, écrite de la main de l'étranger [ou, lorsque celui-ci est dans l'incapacité de l'écrire à la main, prononcée oralement par l'étranger et inscrite par l'officier de l'état civil compétent] : "Je déclare vouloir acquérir la nationalité belge et me soumettre à la Constitution, aux lois du peuple belge et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales." » (Article 12 § 3, Code de la nationalité belge)

Le fils de Madame H. a réussi à tout faire : carte de séjour à jour, légalisations imprimées et copies uniquement recto. Il a changé le rendez-vous pour le 18 décembre. Nous nous y rendrons avec la copie de l'article du Code de la nationalité belge. Nous nous demandons comment Madame H. ferait si elle ne pouvait pas compter sur l'aide de son fils et de Lire et Écrire Bruxelles.

Le manque de formation en ce qui concerne la législation en vigueur chez le personnel des communes ne semble pas se limiter à Bruxelles-Ville. Deux témoignages mentionnent des problèmes similaires avec le personnel communal d'Anderlecht et d'Ixelles.

Une travailleuse d'une association anderlechtoise nous a fait part dans une Fiche du problème d'accès d'une dame au Bureau des étrangers de la commune d'Anderlecht :

- Femme, entre 26 et 35 ans, travailleuse, Anderlecht, Bureau des étrangers : "Madame M. : Une maman, son mari et ses six enfants sont arrivés en Belgique depuis deux ans. Ils travaillent tous les deux de manière régulière et ils ont fait tous les efforts pour bien s'intégrer. Malgré toutes leurs démarches auprès de la commune, ils n'ont toujours pas reçu leurs cartes d'identité. À chaque fois, les employés communaux leur signalent des problèmes et ils leur demandent des documents supplémentaires. Ils leur ont remis des annexes qui compliquent leur quotidien, notamment pour leurs démarches administratives, scolaires et médicales".

Une autre fiche remplie par un travailleur de la même association anderlechtoise, déclare aussi un problème de non-connaissance de la législation :

- Homme, entre 26 et 35 ans, travailleur, Ixelles, Bureau des étrangers : "Monsieur T. : Lorsque je suis allé à la commune pour obtenir ma carte de séjour permanent, l'agent m'a dit qu'en Belgique, je devais notifier l'adresse officielle pendant 5 ans. Mais quand je suis arrivé en Belgique, j'ai été inscrit dans une institution et au début, je n'ai pas trouvé d'appartement. Mais, pour cette carte, il suffit normalement de résider légalement en Belgique pendant 5 ans. Il a même dit que je devais donner mon ancienne carte et que je ne pourrais pas voyager tant que je n'aurais pas reçu la nouvelle carte. Ensuite, je suis allé à la commune un autre jour. Il y avait un autre agent et il a résolu le problème et j'ai obtenu ma carte. Deux agents différents exécutent des procédures différentes mais dans la commune chaque procédure doit être standard. Je me suis démoralisé, je suis une personne qui a appris la langue depuis mon arrivée en Belgique, qui a travaillé, qui a payé des impôts et qui est maintenant citoyen belge."

Quelles conclusions pouvons-nous tirer des expériences de Madame H., de Madame M., de Monsieur T. ? Pour commencer, la législation est complexe et elle change. Le personnel des communes n'est pas toujours bien informé. Ensuite, les explications données par les personnes aux guichets ne sont pas suffisamment claires, ou elles sont données au compte-gouttes. Cela allonge le parcours vers leurs droits de Madame H., de la famille de Madame M. et de Monsieur T. Finalement, la population a besoin de connaître ses droits pour les défendre.

Le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie observé par Lipsky existe encore bel et bien malgré la numérisation. Plusieurs exemples, montrés ici, le corroborent. Une autre conclusion que nous tirons de nos données, et qui est aussi observée par Dubois, est que l'inégalité de compétences existant entre les agents et les agentes au guichet et la population (spécialement celle peu formée) renforce le pouvoir discrétionnaire du personnel de la commune :

"Cette inégalité de compétence compte parmi les facteurs qui expliquent la faiblesse des interpellations critiques de la part des visiteurs, en même temps qu'elle permet aux agents d'accueil de répondre facilement à la plupart d'entre elles. Détenteur de l'information pertinente et surtout de pouvoir de juger sa pertinence, ils

peuvent écarter les questions ou remarques qui leur sont adressées, et se réserver la possibilité de l'approximation ou du 'petit mensonge' qui 'fait passer la pilule'" (Dubois 2003 : 62)

Nous ne pensons pas que les agents ou les agentes des guichets aient menti ou aient été expressément négligents. En tout cas, les résultats montrent des carences de connaissance en ce qui concerne le droit (code de la nationalité ou droit des étrangers, dans ces cas) chez une partie du personnel communal et une gestion pas toujours très consciencieuse. Le Médiateur fédéral pense que ces deux aspects sont en lien :

"Force est de constater qu'en 2024, un grand nombre de plaintes concernaient un manque de gestion consciencieuse de la part des administrations. Cette tendance est au moins en partie liée à la complexité croissante de la réglementation." (2025 : 17)

"La complexité, elle aussi, augmente, ce qui accroît le risque d'erreurs et de fautes. Et ce, tant pour les administrations que pour les citoyens." (2025 : 37)

La langue de communication

La question de la langue utilisée lors de la rencontre est un aspect important pour les personnes allophones. Chez Lire et Écrire Bruxelles, un peu plus de la moitié de nos heures de formation s'adressent à un public en alphabétisation ayant une très faible connaissance du français oral. Pour ces personnes, pouvoir s'exprimer dans sa langue maternelle ou dans une autre langue qu'elles maîtrisent, est important.

Selon l'Arrêté royal de 1966 portant sur la coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative : "Tout service local de Bruxelles-Capitale doit employer, dans ses rapports avec la population, la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais (article 19).

Sur les pages web des communes, nous observons de manière récurrente des encouragements à venir avec un ou une interprète en cas de nécessité. Ainsi, par exemple, sur la page web de la commune d'Anderlecht nous retrouvons cet avis :

"ATTENTION : nos services vous renseignent avec grand plaisir sur toutes vos démarches en FRANÇAIS et en NÉERLANDAIS. Si, toutefois, vous rencontrez des difficultés à ce niveau, il est vivement recommandé de venir avec un INTERPRÈTE afin que nous puissions vous rendre le

meilleur service possible."⁴³

À ce sujet, nous avons reçu des témoignages allant dans plusieurs directions. Parfois, le personnel de la commune répond aux individus dans la langue qu'ils utilisent et connaissent, souvent l'anglais ou l'arabe. Parfois, le personnel ne s'exprime pas dans une autre langue que les langues officielles à Bruxelles (le français et le néerlandais), même s'il connaît la langue de l'intéressé ou l'intéressée. En même temps, maîtriser les termes administratifs dans une autre langue n'est pas facile. Parler une autre langue dans un cadre familial n'implique pas les mêmes ressources que celles utilisées dans un cadre professionnel et administratif.

Au Centre Alpha d'Ixelles, une dame en formation nous explique que :

"Moi, une fois que je suis allée à la commune, j'ai demandé à la madame : 'Madame, je ne parle pas bien français. Il n'y a que des gens qui parlent arabe pour bien m'expliquer. Euh, j'écoute une femme qui travaille ici et elle parle arabe.' Elle a répondu : 'Non, il n'y a pas, comme ça, il n'y a pas. En Belgique on parle français.' Je ne parlais pas bien français avant."

Il faut noter que, pendant l'heure passée au Bureau des étrangers de la commune d'Ixelles, nous avons souvent entendu parler anglais. Le personnel au guichet parle indistinctement en français ou en anglais (nous imaginons qu'il parle aussi en néerlandais, mais nous n'avons pas entendu cette langue ce jour-là). Souvent, les habitants et les habitantes ne viennent pas seuls et une des personnes sert d'interprète. Ainsi, une femme est venue avec ses trois enfants, deux adolescents et une fillette. Un des adolescents parlait en anglais avec le guichetier, ensuite, il traduisait à sa mère dans une autre langue.

Certains travailleurs et travailleuses des associations nous ont expliqué que les personnes se font accompagner par des proches qui font office d'interprètes. Mais ces personnes accompagnantes ne savent pas toujours bien traduire le discours formel du personnel de la commune. Parfois, la population en difficulté est forcée de payer quelqu'un pour les aider.

Une travailleuse d'une association de Molenbeek pense que le personnel de la commune doit parler dans les langues officielles et que la présence d'interprètes amènera des inégalités, puisque la commune ne pourra jamais proposer des interprètes dans toutes les langues parlées dans la commune.

La question du langage utilisé (clair et accessible),

⁴³Voir : <https://anderlecht.be/fr/convocations>, consulté le 30 novembre

de la langue de communication (dans une des villes les plus « internationales » du monde) et de la possibilité d'avoir accès à un interprète, sont des questions non négligeables et à débattre.

Payer la démarche administrative : prix et moyen

Nous avons peu enquêté sur la question de l'accessibilité économique. Pourtant, beaucoup de démarches administratives ont un prix et ce prix varie selon les communes. Ainsi, par exemple, une carte d'identité pour un enfant belge coûte 17,90 euros à la commune d'Anderlecht et 10 euros à Forest. Si l'enfant est étranger non européen, la carte coutera plus chère.

En 2010, Test Achat a abordé cette question dans la publication *La qualité des services d'une administration communale sur trois laisse à désirer* (Test-Achats 545, septembre 2010). Il a soulevé la question de l'uniformisation des prix.

Une autre question importante pour la population qui n'a pas accès à un compte bancaire est la possibilité de payer en cash. La plupart de communes préfèrent le paiement par carte ou électronique, mais elles acceptent l'argent liquide en cas de besoin. En revanche, certaines communes comme Anderlecht acceptent uniquement le paiement via Bancontact.

En résumé, les conditions de réussite dépendent de plusieurs facteurs, certains peuvent se régler plus facilement que d'autres. Les personnes analphabètes sont vulnérables dans la rencontre administrative. L'alphabétisation en éducation permanente est une réponse adéquate, mais elle a besoin de temps pour porter ses fruits. Cette formation cible d'abord et surtout les compétences langagières, mais elle travaille aussi d'autres compétences comme la confiance en soi, les compétences numériques, l'adoption d'une posture critique, les connaissances du contexte social et politique ...

Placer dans de bonnes conditions de travail le personnel de la commune nous semble fondamental : un espace calme et accueillant, suffisamment de personnel pour recevoir les habitantes et les habitants sans pression, formation continue sur les changements législatifs, formation sur les publics en difficulté et sur les manières de prendre en compte leurs besoins. Nous pensons qu'il est intéressant de réfléchir à un service d'interprètes, au moins pour les langues les plus parlées dans les différentes communes.

Finalement, mêmes si toutes les meilleures intentions et conditions sont réunies, si la législation continue à se complexifier et si les communes ne sont pas financées à la hauteur des besoins, les conditions de réussite ne seront pas réunies pour

CHAPITRE 7 : Quand les guichets ne sont pas accessibles

L'ordonnance 'Bruxelles numérique' oblige les administrations régionales et communales à maintenir des accueils physique (guichets), des services téléphoniques et le courrier postal pour toutes les démarches administratives. Les autorités publiques doivent garantir une alternative à toute procédure administrative ou à toute communication en ligne (article 13).

Cette législation est souvent violée, parfois d'une façon frontale, parfois d'une manière subreptice. D'abord, il y a des démarches administratives qui ne sont accessibles que via le numérique, du début à la fin. Ensuite, certaines démarches sont aussi accessibles par un seul canal non numérique, soit via un guichet, soit par téléphone, soit par la voie postale. Finalement, même quand les démarches

sont accessibles par un ou plusieurs canaux non numériques, la population est souvent obligée de passer, à un moment donné de la procédure, par un canal numérique. Ainsi, les habitants et les habitantes doivent généralement utiliser les nouvelles technologies pour s'informer, pour fixer un rendez-vous, pour avoir un ticket ou pour fournir des documents.

Dans ce chapitre, nous allons faire un recensement des violations les plus flagrantes de l'article 13 de l'ordonnance 'Bruxelles numérique' à partir des données récoltées lors de cette étude. Certains des témoignages que nous allons utiliser pour illustrer ces violations ont déjà été utilisés dans le chapitre précédent.

SIGNALEMENT N°1 : Anderlecht, service enseignement.

L'inscription dans les écoles fondamentales francophones de la commune d'Anderlecht n'est possible que par internet.

"Inscriptions pour l'année scolaire 2026-2027. Vous désirez inscrire votre enfant dans une école communale francophone (maternelle ou primaire) ? Rendez-vous sur IRISbox. Sélectionnez « Inscriptions scolaires » et connectez-vous à l'aide de votre carte d'identité et votre code PIN ou via l'application Itsme. Si vous n'avez pas de carte électronique, un proche peut encoder l'inscription de votre enfant. "

(<https://www.anderlecht.be/fr/inscriptions-ecoles-communales> Consulté le 21 novembre 2025)



Dans une fiche de déclaration de problèmes, une dame dénonce ce problème d'accès :

Femme, entre 36 et 45 ans, travailleuse, Anderlecht : "Madame S. est maman de deux filles, célibataire. Pour inscrire sa fille aînée c'était facile, simple comme bonjour par téléphone. Pour la 2ème fille, obligé sur IRISbox. Mais, pas d'ordinateur chez elle et Itsme ne fonctionnait pas sur son GSM. Alors, elle a demandé de l'aide à sa fille et elle a essayé sur l'ordinateur de leur voisin. Mais le lecteur de carte n'arrivait pas à lire sa carte d'identité

(pourtant, elle a le mot de passe). Elle est passée à la commune puis au service inscription (fermé), le 0800 ne fonctionnait pas et l'accueil de la commune ne savait pas. Elle n'aura pas l'école de son premier choix sans l'aide de l'école. Elle a pu résoudre la question mais après un mois et grâce à l'aide de l'école de sa fille."

Dans un groupe de discussion au Centre Alpha d'Ixelles, une dame nous a raconté la même difficulté :

Dame : "Moi, l'année passée, je voulais inscrire mon enfant parce qu'avant j'habitais ici à Ixelles. J'ai déménagé à Anderlecht. Alors, je voulais avoir une école à côté de chez nous. Alors, j'ai essayé d'inscrire mon enfant sur place. Ils ont dit : 'Madame, on ne peut pas vous aider, il faut inscrire l'enfant sur Internet'. Moi, j'ai dit : 'Madame, moi je ne sais pas, ce n'est pas mon truc, je ne sais pas utiliser internet'. Elle m'a dit : 'Vous devez trouver une personne pour vous aider, pour inscrire l'enfant parce que nous, on ne peut pas le faire'. Alors là, comme je n'ai pas trouvé une personne, alors j'ai continué à chercher à gauche à droite une école. Heureusement que j'ai trouvé. La nouvelle école que j'ai trouvée est sur place, à Anderlecht."

SIGNALEMENT N°2 : Bruxelles-Ville, état civil.

La déclaration de décès dans la commune de Bruxelles-Ville ne peut se faire que par téléphone et via internet.

" Comment procéder ? Par mail : deces@brucity.be.
Par téléphone : 02 279 22 11"

(<https://www.bruxelles.be/declaration-de-deces> Consulté le 24 novembre 2025)

Une travailleuse d'une association nous a raconté les difficultés que sa mère, en difficulté avec l'écrit, a eu pour déclarer le décès de sa propre mère à la commune de Bruxelles-Ville. Elle nous a transféré les courriels échangés par sa sœur (une des filles de la dame en question) avec la commune à cet égard. En effet, la mère de cette travailleuse s'est rendue à Brucity le 23 mai 2025 pour déclarer le décès de sa propre mère. L'agent de l'accueil lui a dit qu'elle devait prendre rendez-vous par téléphone et il lui a donné le numéro. Après plusieurs jours d'essais, et constatant que personne ne répondait à ce numéro de téléphone, une des filles de Madame s'est mise en contact avec la commune par courriel pour se plaindre et pour savoir comment agir. La réponse de la commune a été : "La commune a répondu que les déclarations de décès se faisaient par courriel.

SIGNALEMENT N°3 : Forest, service enseignement.

L'inscription à l'école fondamentale francophone dans la commune de Forest se fait exclusivement en ligne.

"La plateforme régionale IRISbox vous permet d'inscrire votre ou vos enfant(s) dans une école communale francophone de Forest. Vous trouverez tous les renseignements utiles sur le site des inscriptions centralisées.

(<https://forest.brussels/fr/demarches/famille/inscription-ecole-communale-franco-phone> Consulté le 21 novembre 2025)

SIGNALEMENT N°4 : Forest, service accueil extrascolaire.

L'inscription aux plaines et aux stages pendant les vacances scolaires dans la commune de Forest est uniquement possible en ligne.

"Toutes les inscriptions se font via un outil en ligne. Voir liens ci-contre. N'hésitez pas à nous contacter si vous avez besoin d'aide."

(<https://forest.brussels/fr/demarches/famille/inscription-plaines-de-vacances> Consulté le 24 novembre 2025)

Dans un groupe de discussion avec des travailleurs et des travailleuses d'une association forestoise, nous avons récolté ce témoignage :

Madame J. : "Le problème est que pour le parascolaire et pour les écoles communales la logique est, à partir du moment où la date est lancée, 'premier arrivé, premier inscrit'. S'ils mettaient une période de quelques jours, voire en fonction des démarches, un mois, ça réduirait vraiment les inégalités. Ceci parce que : qui est sur son ordinateur à 09h00 du matin pour faire l'inscription de son enfant d'un an et demi à l'école ? Enfin, il faut faire des démarches bien à l'avance pour l'inscription. Ce n'est pas notre public qui le fait. Vu que ça fonctionne au 'premier arrivé, premier inscrit', c'est inégalitaire au possible. Si déjà ils mettaient au moins une période pour les inscriptions des écoles, une période plus longue. Un peu comme les inscriptions en première secondaire.

Il y a toute une période où l'ordre chronologique ne tombe pas. S'ils pouvaient faire ça. Ce serait déjà, je trouve, un grand pas vers un peu plus d'égalité. Pareil pour les plaines de vacances : 'premier arrivé, premier inscrit'. Il ne se fait qu'en ligne (...) Après, ils mettent toujours un petit mot en disant que s'il y a un souci, on peut contacter les espaces publics numériques, il y a toujours un petit mot. "

SIGNALEMENT N°5 : Ixelles, service Réservation d'emplacements de stationnement

La réservation d'un emplacement de stationnement à Ixelles se fait en ligne.
"Comment faire ?

1- Enregistrez-vous sur la plateforme régionale OSIRIS, vous obtiendrez un numéro de référence B1 dont vous aurez besoin pour compléter votre demande auprès de la commune - Service de l'OTVP (Occupation Temporaire de la voie publique).

2- Envoyez ce formulaire dûment complété par e-mail au plus tard 7 jours ouvrables avant la date de réservation souhaitée à otvp.at.ixelles.point.brussels OU Introduisez une demande au plus tard 7 jours ouvrables avant la date de réservation souhaitée en ligne via Irisbox.

Pour plus d'infos vous pouvez contacter le guichet OSIRIS par e-mail : guichetosirisloket.at.sprb.point.brussels ou par téléphone : 02.204.24.96."

(<https://www.ixelles.be/site/262-Reservation-d-emplacements-de-stationnement>
Consulté le 4 décembre 2025)

Un carton jaune a signalé ce problème :

Madame C. : "Hier, je suis allée à l'administration communale d'Ixelles. Je déménage, et j'avais des questions concernant une demande de réservation d'emplacement de parking pour le jour du déménagement. La personne de l'accueil me renvoyait automatiquement sur le site web. J'ai dit que j'avais des problèmes d'ordi et voulais un guichet. Réponse : "pas possible, mais allez rue Malibran, il y a un espace Web et un coach pour les personnes sans ordi. Coût : 1 euro par mois. Code : 1050"

SIGNALEMENT N°6 : Ixelles, service logement.

Le service logement de la commune d'Ixelles fonctionne sur rendez-vous et ce rendez-vous ne peut être fixé que par téléphone ou par mail.

Nous n'avons pas trouvé d'informations sur l'accès au service sur la page web de la commune :

(<https://www.ixelles.be/site/884-Logement> Consulté le 4 décembre 2025)

Une dame en formation dans le Centre Alpha d'Ixelles nous raconte :

"Voilà, moi j'habite à la commune d'Ixelles. J'habite dans le logement de la commune d'Ixelles. Et chaque fois que j'ai un problème, moi, j'aimerais bien aller trouver quelqu'un pour parler avec lui ou avec elle. Mais ils disent d'envoyer un mail. Moi, je suis une personne âgée, est-ce que je vais comprendre un mail ? Ça, je ne sais pas, je ne suis pas capable. Alors, il faut que j'attende mes enfants, qu'ils viennent chez moi pour écrire ces mails. Moi, j'aimerais bien que si j'y vais pour réclamer des problèmes que j'ai à la maison, au moins je trouve quelqu'un. C'est ça qui est difficile pour nous. (...)

Oui mais bon, il faut attendre mon fils qui vient avec ses problèmes à lui pour qu'il m'arrange mes problèmes. Moi, je suis encore capable d'aller parler, j'aimerais bien parler moi-même de ce que je vis chez moi. Comme j'habite dans un logement de la commune, je suis restée au moins quatre ans sans chauffage parce qu'il y avait un problème de chauffage. J'aimerais bien aller moi parler moi-même, parce que c'est moi qui vis là-dedans. Alors chaque fois que je suis allée, il n'y avait personne, il faut prendre un rendez-vous, il faut renvoyer un mail, je ne sais pas faire tout ça."

SIGNALEMENT N°7 : Molenbeek-Saint-Jean, service étrangers.

Le service étrangers de la commune de Molenbeek est accessible uniquement par rendez-vous et, dans la pratique, ce rendez-vous ne peut se prendre qu'en ligne.

« Notre service vous reçoit sur rendez-vous online via <https://irisbox.irisnet.be/irisbox/appointment>

Il n'est pas nécessaire de se connecter avec une carte électronique ou itsme pour prendre rendez-vous ». (<https://www.molenbeek.irisnet.be/fr/je-vis/etrangers/Service-Etrangers> Consulté le 21 novembre 2025)

Affiche sur la porte du service "Le service Étrangers se réserve le droit de ne pas ouvrir l'accueil de prise de rendez-vous en cas de trop forte affluence. Le site IRISbox reste disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7."

Plusieurs fiches de déclaration de problèmes montrent l'impossibilité de fixer un rendez-vous avec le service étrangers autrement qu'en ligne, voilà certaines de ces fiches :

Le 2 janvier 2025, homme, Molenbeek, service étrangers : "Monsieur A. s'est rendu au service étrangers de la commune de Molenbeek-Saint-Jean. Monsieur souhaitait un rendez-vous avec le service d'étrangers de la commune. La démarche n'a pas pu se faire sur place au guichet. Réorientation vers notre service pour une prise de rendez-vous via IRISbox sur le site de la commune." Monsieur a dit avoir exprimé au guichet ses difficultés pour prendre rendez-vous. Selon la travailleuse de l'association, Monsieur A. parle français mais a du mal avec internet.

Le 30 janvier 2025, femme, entre 46 et 55 ans, travailleuse, Molenbeek, service étrangers : "Madame a une promesse d'embauche, elle est de nationalité portugaise et elle souhaite s'inscrire à la commune rapidement pour ne pas perdre son travail. Elle s'est

présentée au service des étrangers mais le service ne fonctionne que par rendez-vous et les créneaux horaires disponibles sont éloignés dans le temps. Elle doit écrire un mail mais elle ne sait pas écrire en français et elle n'a pas accès à internet. Elle est venue au service social de notre association pour qu'on écrive des mails afin d'expliquer sa situation et obtenir un rendez-vous plus rapidement."

Homme, entre 46 et 55 ans, travailleur, Molenbeek, service étrangers : "La personne s'est adressée à la commune pour demander un rendez-vous au service des étrangers mais ils lui ont dit que cette demande doit se faire par internet via IrisBOX. Il est allé voir un autre service social mais il n'y avait pas de rendez-vous disponibles sur internet. Il y est revenu un autre jour pour trouver des disponibilités. Monsieur n'arrivait pas à effectuer cette démarche tout seul. Il n'a pas pu avoir accès au service sans l'aide d'un assistant social. Il a perdu du temps à courir entre plusieurs services sociaux."

Le 23 janvier 2025, homme, sans revenu propre, Molenbeek-Saint-Jean, service étrangers : "Monsieur vient de Roumanie et il souhaite faire une première inscription à la commune en tant qu'Européen mais il n'y a pas de plage horaire libre pour fixer un rendez-vous. Sans rendez-vous, ce n'est pas possible de faire la demande, il est réorienté chez nous pour écrire un mail avec sa demande et copie du passeport. La conséquence pour la personne est qu'elle ne peut pas travailler sans son titre de séjour et donc elle n'a pas d'argent pour le moment. Un ami de cette personne connaissait notre service et il l'a envoyé chez nous pour envoyer un mail à la commune."

SIGNALEMENT N°8 : Molenbeek-Saint-Jean, service étrangers.

Pour renouveler certains types de titre de séjour et pour réaliser un changement d'adresse, la population doit envoyer les documents par mail.

Demande de renouvellement séjour limité hors UE : "Les documents à produire et les délais de production sont indiqués sur la dernière décision de l'Office des Etrangers. Les documents lisibles ainsi que la dernière décision doivent être envoyés selon les délais indiqués par email à etrangers@molenbeek.irisnet.be sous format PDF en mentionnant votre demande et votre numéro de Registre National. ([Etrangers – Quels documents requis ? Quelle procédure à suivre ?](#) – Français Consulté le 21 novembre 2025)

Demande de changement d'adresse :

"Uniquement par courriel : etrangers@molenbeek.irisnet.be Informations nécessaires : <https://www.molenbeek.irisnet.be/fr/je-vis/etrangers/changement-dadresse>. ATTENTION : PAS DE RENDEZ-VOUS PAR EMAIL" (Consulté le 21 novembre 2025)

Plusieurs fiches de déclaration de problèmes montrent l'obligation d'envoyer des documents par courriel, voilà certaines de ces fiches :

Le 23 janvier 2025, femme, entre 36 et 45 ans, travailleuse, Molenbeek-Saint-Jean, service étrangers : "Le service des étrangers de la commune demande à Madame d'introduire par mail ses documents en vue de demander le renouvellement de son titre de séjour. Madame ne sait pas le faire, Il n'est pas possible de faire autrement. Même les rendez-

vous se prennent par internet. Mais, il n'y a aucune disponibilité. Elle est bloquée, elle ne sait pas demander la prolongation de son séjour. On lui a donné les adresses de deux associations molenbeekoises pour demander de l'aide."

Homme, entre 26 et 35 ans, Molenbeek-Saint-Jean, services étrangers : "Le service des étrangers demande à Monsieur d'écrire un mail afin de demander son inscription à une nouvelle adresse. Mais Monsieur ne sait pas écrire en français. Il a essayé d'aller à la commune plusieurs fois mais on lui a dit toujours la même chose : il faut écrire un mail en précisant différentes infos. Tant qu'il n'est pas inscrit, il ne peut pas demander d'aide financière au CPAS."

Le 8 janvier 2025, femme, entre 26 et 35 ans, sans revenu propre, Molenbeek-Saint-Jean, service étrangers : "La demande d'inscription à la commune et la demande d'Annexe 15 n'ont pas pu se faire au service malgré un rendez-vous pris il y a trois mois. Le service des étrangers a demandé à la dame d'écrire un mail avec la demande. Il a renvoyé la dame vers deux associations pour qu'une d'elles s'occupe d'envoyer l'email. La dame n'y comprenait rien et elle était désespérée. Elle avait déjà introduit une demande de changement d'adresse mais n'avait pas envoyé les documents en format PDF et donc refus de la commune. Le problème d'accès a eu des conséquences négatives car après plus de trois mois, la personne n'a toujours pas été inscrite à la commune et elle n'a pas eu de ressources financières

SIGNALEMENT N°9 : Molenbeek-Saint-Jean, instruction publique.

L'inscription à l'école fondamentale francophone dans la commune de Molenbeek-Saint-Jean se fait exclusivement en ligne.

"(Pour 2024-2025) « Cette demande d'inscription se fait via le logiciel en ligne, à l'adresse suivante : (www.molenbeek-ecoles.be) » (<https://www.molenbeek.irisnet.be/fr/fichiers/actualites/inscriptions-procedure.pdf> Consulté le 21 novembre 2025)"

SIGNALEMENT N°10 : Saint-Gilles, service enseignement.

L'inscription à l'école fondamentale francophone dans la commune de Saint-Gilles se fait exclusivement en ligne.

"Les inscriptions dans les écoles communales maternelles et primaires se font exclusivement par Internet, via la plateforme www.irisbox.brussels."

(<https://stgilles.brussels/procedures/inscription-a-lecole-maternelle-et-primaire/> Consulté le 21 novembre 2025)

Mode d'emploi



Comment introduire la demande d'inscription scolaire en ligne ?

- Connectez-vous sur www.irisbox.brussels avec la carte d'identité ou de séjour électronique ou encore, avec l'application "Itsme".
- Complétez vos données et classez les écoles dans l'ordre de vos préférences.
- Vous recevrez un accusé de réception de votre demande par e-mail.

Les demandes d'inscription sont traitées par ordre chronologique dès l'ouverture du formulaire.

Pas de carte électronique ?

- Demandez celle d'un proche ;
- ou
- Renseignez-vous auprès du service population de votre commune pour obtenir votre clé numérique.

Adresses utiles

Aide et matériel informatique :

- Atelier du web
rue du Fort n°37
- Conciergerie Est
rue Saint-Bernard n°105A
- Antenne Ouest
rue Théodore Verhaegen n°121
- E-guichet de l'hôtel de ville
place M. van Meenen n°39
- CEMême
rue de Danemark n°15

Les écoles communales :

- École Léonie La Fontaine
rue de la Perche n°11
- École Ulenspiegel
place des Héros n°5
- École Les 4 Saisons
place Bethléem n°10
- École J.J. Michel
rue de Bordeaux n°16
- École Peter Pan
rue de la Rhétorique n°13
- École Nouvelle
rue de l'Hôtel des Monnaies n°128b

Contact :
enseignement@stgilles.brussels
02/536.02.99

St Gilles Gillis




Ecoles communales maternelles et primaires

Inscriptions
Année scolaire 2026-2027

SIGNALEMENT N°11 : Schaerbeek, service Voirie - Panneaux de stationnement.

La demande d'occupation temporaire du domaine public ne peut se faire que par la voie digitale.

"Si vous voulez occuper temporairement le domaine public, vous devez d'abord obtenir une autorisation. Vous devez faire la demande en ligne via la plateforme EagleBe. (...) Le guichet est fermé jusqu'à nouvel ordre."

(<https://www.1030.be/fr/demarche/demande-doccupation-temporaire-du-domaine-public-panneaux-stationnement> Consulté le 10 novembre 2025)

Monsieur I., apprenant en alphabétisation dans une association de Bruxelles-Ville et domicilié à Schaerbeek, nous a raconté dans un groupe de discussion son vécu :

"Bonjour, je m'appelle I., j'habite à Schaerbeek. Et ça fait 30 ans que j'habite la commune de Schaerbeek. En 2019, avant que le COVID commence, j'ai placé une cuisine équipée chez moi. Je suis parti à la commune pour garder la place (de parking) devant chez moi. En fait, ils m'ont dit que je devais passer par internet."

Dans un carton jaune, Madame M. a dénoncé le même problème :

"Réservation parking via Eagle très compliquée ! Après demande de paiement en ligne si la personne est en fracture numérique, il doit y avoir une alternative ! Code postal : 1030."

SIGNALEMENT N°12 : Schaerbeek, service enfance & éducation.

L'inscription aux crèches communales de Schaerbeek se fait exclusivement en ligne.

L'inscription se fait en ligne via un formulaire : <https://form.jotformeu.com/52912109506350>.

(<https://crechesdeschaerbeek.be/inscriptions-2/> Consulté le 4 décembre 2025)

Quatre cartons jaunes dénoncent l'impossibilité d'inscrire les enfants aux crèches communales schaerbeekoises dans un accueil physique :

Madame A. raconte que : "Pour inscrire mon enfant dans une crèche communale, je dois faire la démarche en ligne, scanner mes documents et les joindre à la demande. Je ne sais pas lire/écrire, ni utiliser un ordinateur. Sur le site de la commune, il est écrit : "Pour les parents qui rencontrent des difficultés à s'inscrire en ligne, un accompagnement avec le préposé aux inscriptions est possible par téléphone le mardi (de 8h à 12h et de 13h00 à 16h) au numéro suivant : 02/244.72.84." Pas de possibilité de venir spontanément ou sur rendez-vous pour faire cela avec un agent de la commune. Je dois dépendre de quelqu'un pour inscrire mon enfant à la crèche. Carton jaune complété avec aide de ma conseillère emploi. Code postal : 1030."

Madame N. : "Inscription en crèche très impressionnante en ligne. Je dois prendre rendez-vous au service social. Code postal : 1030."

Madame S. : "J'ai essayé plusieurs fois de m'inscrire aux crèches communales on me dit de faire en ligne. Je ne sais pas le faire. Code postal : 1030. "

Madame M. : "Pour inscrire mes enfants à la crèche, j'ai dû faire la démarche en ligne, je n'ai pas pu venir sur place, un service social m'a aidé. Code postal : 1030."

SIGNALEMENT N°13 : Schaerbeek, service enfance & éducation.

L'inscription à la garderie et au repas chaud dans les écoles communales de Schaerbeek ne peut pas se faire dans un accueil physique.

Selon la page web de la commune (consultée le 3 décembre de 2025) : l'inscription à la garderie se fait via un formulaire papier à télécharger sur le site de la commune et à remettre à l'école.

https://www.1030.be/data/media/document/8_inscription-garderie-25.pdf

Sur le site internet de la commune, il y a aussi des numéros de téléphone.

Par rapport au repas chaud : "C'est la firme TCO qui assure la fourniture des potages et repas chauds dans les écoles. Vous pouvez faire les commandes annuellement ou mensuellement, sur la plateforme tickets.1030.be ou via le secrétariat de votre école."

Un carton jaune signale des difficultés pour inscrire les enfants à la garderie et au repas chaud dans les écoles communales schaerbeekoises dans un accueil physique :

Madame H. : "L'inscription aux garderies et repas chauds par internet pour les écoles communales de Schaerbeek. Personne non alphabétisée. Code postal : 1030."

SIGNALEMENT N°14 : Schaerbeek, service population.

Les deux seuls canaux pour changer d'adresse sont le numérique et la voie postale. Ce n'est pas possible de le faire à un guichet.

"Introduisez votre demande en ligne sur IRISbox. Ou envoyez un courrier postal à l'adresse :

Administration communale de Schaerbeek – Service Registres – Place Colignon 100 – 1030 Schaerbeek."

([Arrivée à Schaerbeek AVEC numéro de registre national | Schaerbeek](#) Consulté le 4 décembre 2025)

Un carton jaune dénonce les difficultés pour faire cette démarche à Schaerbeek :

Monsieur P. : "Pour effectuer mon changement d'adresse, on m'a renvoyé à des démarches en ligne où je dois tout scanner et envoyer à une adresse mail. A mon âge, je ne sais pas faire ça. Code postal : 1030."

SIGNALEMENT N°15 : Schaerbeek, service population.

Les deux seuls canaux pour demander une composition de ménage sont le numérique et la voie postale. Ce n'est pas possible de le faire au guichet.

"Gratuit et immédiat (téléchargement). Si vous ne trouvez pas le document qui vous est réclamé ou si votre document est destiné à l'étranger (voir procédure pour l'étranger), demandez-le par mail à l'adresse : population@1030.be OU par courrier : à l'adresse : Administration Schaerbeek - Extraits et certificats - Place Colignon 100 - 1030 Schaerbeek."

([Certificats - Extraits | Schaerbeek](#) Consulté le 3 décembre 2025).

Deux cartons jaunes dénoncent les difficultés pour demander une composition de ménage à Schaerbeek :

Madame N. : "Pour la composition de ménage, je dois la demander en ligne mais je n'ai pas d'adresse mail pour qu'on l'envoie. Code postal : 1030. "

Madame : "J'ai demandé une compo de ménage et on m'a dit de le faire en ligne, je suis MALVOYANTE. Code postal : 1030."

SIGNALEMENT N°16 : Schaerbeek, service état civil.

La commune de Schaerbeek ne propose aucun accompagnement dans un accueil physique pour réaliser le dossier de demande de nationalité.

Selon la page web de la commune, il est possible de prendre un rendez-vous pour déposer le dossier. Mais il n'y a aucune référence à un accompagnement dans un accueil physique. Il y a un call center.

"Sur rendez-vous uniquement pour déposer votre dossier avec tous les documents demandés. Merci de prendre contact avec le service par mail : etatscivil@1030.be."

([Nationalité - devenir Belge | Schaerbeek](#) Consulté le 4 décembre 2025)

Quatre cartons jaunes dénoncent les mêmes complications :

Monsieur C. avec l'aide de sa conseillère emploi : "Lors d'une demande de nationalité, aucune possibilité d'avoir rendez-vous avec une personne de la commune pour poser des questions par rapport au dossier à constituer. Tout se fait uniquement par mail. Il n'est pas non plus possible de poser une question par téléphone. Seule solution, communiquer via ping-pong de mails. Tous les documents doivent être scannés et envoyés en pièce jointe. Pourquoi ne peut-on pas les déposer sur place et que la commune se charge de les scanner et de directement dire si le dossier est complet ou non ? Code postal : 1030. "

Madame V. : "Pas de possibilité de rendez-vous pour faire ma demande de nationalité. Pas de possibilité de poser des questions directement à un agent de la commune. Tout se fait uniquement par mail. Je ne sais pas scanner des documents et les envoyer par mail. Je dois donc dépendre de quelqu'un pour faire mes démarches. La commune devrait pouvoir m'aider dans cette démarche. Code postal : 1030. "

Madame L. : "En tant que conseillère emploi, j'ai dû aider un monsieur à comprendre les démarches de nationalité et choisir celles qui correspondaient à sa situation, récolter tous les documents y compris envoyer pour lui la demande pour l'acte de naissance de sa fille. Monsieur ne sait pas lire ni se servir d'un mail et encore moins se connecter sur le site de la commune. Code postal : 1030."

Monsieur M. : "Pour mon dossier de demande de nationalité, je n'ai personne qui me renseigne physiquement sur la procédure et les documents à fournir. Tout passe par mail mais je n'ai rien à la maison comme matériel pour le faire ni comment le faire. Je suis obligé d'être aidé par ma conseillère emploi dont ce n'est pas le travail. Code postal : 1030. "

SIGNALEMENT N°17 : Schaerbeek, service enfance & éducation.

L'inscription des enfants à des stages organisés par la commune de Schaerbeek ne se fait que par internet.

"Convaincu ? Consultez notre offre et réservez vos stages sur la plateforme Tickets.1030.be." (Consulté le 3 décembre de 2025)

Un carton jaune dénonce les difficultés pour réserver un stage à Schaerbeek :

Monsieur E. : "Pour inscrire les enfants à un stage, je dois aller sur le site internet mais je ne sais pas le faire.
Code postal : 1030."

SIGNALEMENT N°18 : Schaerbeek, service enfance & éducation.

Les documents pour renouveler le titre de séjour – carte A/H doivent être envoyés par mail ou par la poste. Impossible de les rendre directement dans un guichet."

"Demande de prolongation du droit de séjour : - +/- 6 semaines avant l'échéance envoyez les documents réclamés par l'Office des étrangers pour obtenir la prolongation du séjour (la liste des documents réclamés se trouve sur le document autorisant le séjour précédent). Envoyez les documents à (SOIT) : L'adresse mail regist@1030.be ou l'adresse postale : Administration communale de Schaerbeek, Population – Registres, Place Colignon 100 – 1030 Schaerbeek. Le service prendra contact avec vous afin de fixer un rendez-vous dès qu'il aura reçu les instructions de l'Office des étrangers – il est inutile de le contacter, c'est lui qui vous contactera dès qu'il aura reçu les instructions."

(<https://www.1030.be/fr/demarche/titre-sejour-etranger-carte-ah-ou-attestation-dimmatriculation-plus-12-ans-prolongation> Consulté le 4 décembre 2025)

Deux cartons jaunes dénoncent ces difficultés :

Madame A. : "Impossible d'avoir un rendez-vous en présentiel à la commune pour faire ma demande de renouvellement de carte de séjour. Tout doit se faire par mail avec le scan des documents. C'est ma conseillère emploi qui a dû faire la démarche avec moi. Code postal : 1030. "

"Pour le renouvellement de mon titre de séjour quand je vais sur place, on me dit de faire par mail mais je n'ai aucun retour ni d'aide. Je suis dans l'obligation d'être aidé par ma conseillère emploi pour être soutenu et qui a le matériel nécessaire (scanner, copie). Code postal : 1030."

SIGNALEMENT N°19 : Schaerbeek, service culture & loisirs.

Il n'est pas possible de demander un chèque sport à un guichet : "2 moyens de demander vos chèques sport : Faites la demande directement en ligne ou demandez rendez-vous au 02/244 75 11"

(<https://www.1030.be/fr/cheques-sport> Consulté le 4 décembre 2025)

Un carton jaune a signalé cette question :

Madame K. : "J'avais l'intention de faire la demande de chèques sport à la Commune comme je le faisais habituellement. Je n'ai pas bien compris pourquoi ce n'est plus possible. Je suis ressortie avec un papier pour envoyer un mail. Finalement le service social l'a fait en ligne pour moi. Je n'aurais jamais su le faire seule. Code postal : 1030."

CHAPITRE 8 : Mise en perspective des résultats au regard de nos cadres théorique & d'analyse

Souvent, les chemins menant aux services communaux sont longs, tortueux et semés d'embûches pour les personnes analphabètes. Une distance culturelle, sociale et symbolique sépare ces personnes des administrations. De plus, les autorités communales déploient des modes d'organisation dans leurs services qui mettent à distance les populations fragilisées, telles que les personnes en difficulté avec le numérique, avec l'écrit ou les habitants et les habitantes étrangères.

8.1 La distance des personnes en difficulté avec l'écrit

Les maisons communales sont loin des habitudes sociales et culturelles des personnes analphabètes, de leurs univers quotidiens. Pour s'y rendre, pour s'y orienter et pour parler avec le personnel de la commune, il faut détenir des compétences langagières, numériques et de compréhension du contexte social, légal et politique ; des connaissances qui demandent de la formation et du temps pour se former.

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre dédié au cadre théorique, les sociologues français Dubois (2003 : 34) et Deville (2023 : 268) ont observé que le comportement des usagers et des usagères face aux Caisses d'allocations familiales en France est influencé par leur capital culturel, leur capital économique et leur capital procédural, ainsi que par la place qu'ils occupent dans l'espace social (qui elle-même est influencée par leurs capitaux). Nous sommes aussi arrivées à des conclusions similaires.

Un "autre" capital culturel

Les personnes analphabètes ont un très faible capital culturel si nous le comprenons comme étant l'ensemble des ressources (savoirs, supports matériels, vocabulaire utilisé...) détenues sur les arts, les savoirs scientifiques, les lois, le système de valeurs, les traditions provenant de la culture européenne savante... Cependant, les personnes qui fréquentent notre association parlent d'autres langues que le français (parfois, plusieurs autres langues) et elles ont d'autres ressources culturelles,

provenant souvent des cultures dites populaires, souvent non européennes. Mais ces "autres" capitaux culturels ne sont pas valorisés dans notre société au point de ne pas être considérés comme tels. Ils sont d'ailleurs difficilement mobilisables face à l'administration qui n'estime comme appropriés que certains vocabulaires, certains comportements, certaines connaissances... provenant fondamentalement de la culture savante européenne.

Les compétences langagières

Un peu plus de la moitié de nos heures de formation s'adressent à un public en alphabétisation ayant une très faible connaissance du français oral. Comprendre le français et pouvoir s'exprimer oralement dans cette langue sont des compétences fondamentales pour entamer le chemin vers le guichet de façon autonome. Aucune commune bruxelloise n'organise un service d'interprétariat. Certains employés et employés communaux parlent d'autres langues que les langues officielles avec les usagères et les usagers. Mais ce n'est pas une politique officielle. Les habitants et habitantes ne savent pas à l'avance s'ils vont rencontrer une personne au guichet qui sait et/ou qui est prête à parler dans une autre langue que le français ou le néerlandais.

Les compétences sociolinguistiques jouent aussi un rôle dans l'interaction avec le personnel communal. Par exemple, être capable de recourir aux salutations adéquates pour entrer en contact avec quelqu'un ou d'utiliser le rituel qui convient pour demander un service⁴⁴ sont des compétences orales et sociales avantageuses dans ce contexte. Les personnes qui fréquentent les formations niveau "oral" maîtrisent parfois mal ces compétences.

Le langage utilisé dans les maisons communales est un langage spécifique et particulièrement complexe : le vocabulaire administratif et juridique. Le juriste américain Austin Sarat a montré que l'obtention d'un droit est liée à la "sorte de vocabulaire qu'ils (*les bénéficiaires*) utilisent pour faire sens et parler des problèmes qu'ils exposent" (1990 ; cité par Deville 2023 : 242).

De plus, comme Deville le montre, le langage administratif peut agir en soi comme un aménagement dissuasif, qui contribue à la "mise à distance du droit" (2018 : 106). Comprendre et utiliser le vocabulaire administratif influencent l'accès aux droits et contribuent à réduire la distance sociale et symbolique entre la commune et la population.

Le fait de comprendre et de produire le français écrit, même à un faible niveau, facilite le chemin vers les services communaux. Si la personne peut déchiffrer des indications brèves et simples ou comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées, elle se sentira plus à l'aise à la maison communale. Elle pourra comprendre les panneaux, les écrans d'affichage ou les questions posées sur les bornes et y répondre. Comprendre et écrire des courriels électroniques ou remplir des formulaires demandent des compétences plus élevées. Peu d'apprenants et d'apprenantes de Lire et Écrire Bruxelles savent le faire. Ainsi, à peine 28 % savent envoyer ou lire des emails (Galván Castaño 2019).

La confrontation à l'écrit, particulièrement dans le contexte administratif, est une rude épreuve pour les personnes analphabètes. Comme le résume notre collègue Van Neck : "La norme que représente l'écrit administratif s'érige d'ailleurs en imposition culturelle qui ramène le citoyen peu scolarisé à son propre discrédit." (2024 : 24) Comprendre et produire le langage écrit (même de façon rudimentaire) influencent l'accès aux droits et aussi la position et la confiance en soi de la personne face à la commune.

Comme l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles le rappelle, maîtriser le langage oral, savoir lire et écrire vont influencer la manière dont la personne demande, pose les questions et aussi reçoit l'information (2017 : 23). Le manque de compétences langagières amplifie d'autres difficultés d'accès aux services communaux. Les maîtriser un peu ou pas du tout est déjà une différence fondamentale tout au long du chemin vers le droit. La formation en alphabétisation est donc un levier important pour augmenter l'autonomie administrative des personnes en difficulté avec l'écrit.

Les usages numériques

Les chemins vers les services communaux sont parsemés d'épreuves numériques. Pour commencer, il y a une quantité énorme de démarches administratives qui sont uniquement disponibles (du début à la fin) sur internet. Ensuite, même quand les démarches sont (soi-disant) accessibles via un guichet, le passage à un moment donné par un outil numérique est souvent incontournable : informations en ligne, prise de rendez-vous par internet, obligation de fournir une adresse électronique (où toutes les informations arriveront ensuite), bornes, obligation d'envoyer les documents par mail, etc.

⁴⁴Voir : Lire et Écrire Communauté Française, 2015. *Référentiel de compétences et Test de positionnement pour le français langue*

étrangère et seconde (FLES), Bruxelles : Lire et Écrire Bruxelles.

Nos formations ciblent les compétences langagières, mais elles incluent aussi le numérique. Cependant, beaucoup d'usages numériques permettant d'accéder aux services communaux sont particulièrement difficiles à acquérir pour les personnes analphabètes (Galván Castaño 2022 : 27). En effet, les usages des technologies numériques sont fortement influencés par la capacité à comprendre et à produire l'écrit.

Quand les canaux d'accès impliquent un niveau élevé de maîtrise de l'écrit (comme s'informer sur une page web ou envoyer un mail en expliquant une situation difficile), la démarche devient difficilement réalisable pour les personnes analphabètes. Mais elles ne sont pas les seules, beaucoup de personnes peu qualifiées ne se sentent pas non plus à l'aise avec l'écrit (Pasquier 2018 : 45 et 55) et avec le numérique, en particulier quand ils doivent être mobilisés dans un contexte administratif.

Brotcorne note que communiquer en ligne (via des courriels, des formulaires de contact, ou autres) avec les services nécessite de très bonnes compétences en lecture et en écriture :

"De plus, on l'oublie trop souvent, la capacité à lire et à écrire correctement, et plus globalement celle à développer un rapport décomplexé à l'écrit, constitue un prérequis indispensable pour échanger avec les fournisseurs de services en ligne, lesquels privilégient de loin l'écrit dans leurs interactions avec les administrés." (2020 : 95)

Nous sommes face au "tout-écrit à distance", comme le dit la politologue française Nadia Kesteman (2020) ; une double injonction (l'écrit et le numérique) problématique pour notre public et pour tant d'autres personnes.

La compréhension du contexte social, légal et politique

En 2017, l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale décrivait le système de sécurité sociale belge comme particulièrement complexe et en évolution constante (2017 : 79-80). En 2025, le Médiateur fédéral expliquait dans son *Rapport annuel* de 2024 que de nombreux citoyens et citoyennes sont confrontés à une législation complexe et à des structures administratives parfois compliquées (2025 : 2).

Comprendre le contexte social, légal et politique est important pour bien saisir les fondements de certaines procédures administratives, pour poser les bonnes questions, pour argumenter efficacement face à l'employé ou l'employée

communal. À nouveau, ces connaissances font partie des formations en alphabétisation, mais elles sont complexes et les acquérir prend du temps. Encore plus pour les personnes qui sont nées dans d'autres pays et n'ont pas du tout fréquenté l'école ou très peu dans leurs pays d'origine. C'est pourquoi nous comprenons leur demande récurrente de recevoir plus d'explications de la part du personnel communal.

Le capital économique et la dépendance financière

En ce qui concerne le capital économique, les personnes analphabètes proviennent d'un milieu pauvre dans lequel elles évolueront, très probablement, tout au long de leur existence. Comme Dubois l'affirme, la fragilité économique peut influencer le comportement des individus face à l'administration (2003).

Nous constatons que les personnes interviewées dépendent financièrement des services communaux, de façon directe ou indirecte et à différents degrés. Nous avons interviewé des personnes profondément inquiètes parce que leur titre de séjour et/ou leur revenu (soit du travail, soit du CPAS, soit de la mutuelle) dépend(ent) de l'obtention d'un rendez-vous avec le service des étrangers ou avec le service population. Elles errent entre les services communaux qui ne les reçoivent pas et des associations qui parfois ne peuvent pas vraiment les aider. Nous avons aussi retrouvé des personnes qui se plaignent des difficultés qu'elles rencontrent pour inscrire leurs enfants dans une crèche ou à un stage organisé par la commune. Avoir accès à ces services publics peut parfois faciliter grandement l'organisation et le budget familial. Dans ce contexte, le chemin vers le droit est un chemin déterminant financièrement et donc source de stress pour les personnes qui en dépendent.

L'appropriation de l'espace public

Les personnes analphabètes rencontrent souvent des difficultés pour se déplacer. Outre la distance géographique à parcourir, nous observons qu'elles manquent parfois de compétences pour se déplacer dans l'espace urbain : lire une carte, comprendre un GPS, acheter un ticket de transport à une borne, ...

De plus, souvent, elles n'ont pas l'habitude de s'approprier l'espace public. Le fait de disposer d'un faible capital économique et la faible estime qu'a notre société du capital culturel des personnes d'origine étrangère ne favorisent pas l'appropriation de l'espace social par les personnes analphabètes, ce qui peut parfois les

pousser à ne pas sortir de leur quartier.

Comme Deville l'explique dans son ouvrage *L'État social à distance* sur l'accès au Revenu de Solidarité Active (RSA) en France, les inégalités d'accès ne sont pas que le résultat de l'éloignement physique des guichets.

"(Elles) dépendent plus largement des positions dans l'espace social local et des contraintes et ressources qu'elles offrent et avec lesquelles les personnes doivent composer lorsqu'elles entament leurs demandes de droit." (Deville 2023 : 167)

Nous pensons que les inégalités de genre jouent aussi un rôle dans les difficultés que rencontrent certaines femmes analphabètes pour s'approprier l'espace public. Nous rappelons que l'analphabétisme touche plus les femmes que les hommes (73% des apprenants de LEEB sont des femmes) justement à cause de ces inégalités de genre. Les femmes s'occupent davantage du travail reproductif (ménage, soins des membres de leur foyer, garde des enfants, etc.). Le travail productif est peu accessible aux femmes analphabètes pour diverses raisons : manque de qualification, rôles traditionnels, discrimination à cause de leur origine. Le travail reproductif les confine souvent dans leur foyer (espace domestique) et dans les espaces locaux proches (école des enfants, centre de santé, magasins du quartier). Dans ces conditions, s'aventurer à se déplacer et à occuper l'espace public et les institutions publiques (comme la maison communale) sont des actions particulièrement difficiles pour elles.

Les personnes analphabètes ne sont pas égales face aux administrations communales

L'analphabétisme est un déterminant social de l'accès aux droits, c'est-à-dire un facteur qui influence l'accès aux droits soit de manière isolée, soit en l'associant à d'autres facteurs.

Pour la population analphabète (comme pour d'autres populations), l'autonomie totale face à la bureaucratie communale est aujourd'hui un objectif inatteignable. Certaines démarches sont très complexes et nécessitent l'intervention d'un tiers aidant à un moment ou tout au long de la procédure.

D'autres démarches sont (ou pourraient l'être) accessibles pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Face aux services communaux, les personnes analphabètes sont particulièrement fragilisées. Mais, parmi elles, il y a des différences importantes. Les personnes analphabètes ont

des niveaux de maîtrise différents des compétences langagières, des usages numériques, des connaissances du contexte social, économique et politique. Elles ont aussi des parcours de vie différents et des expériences administratives diverses. Ces compétences et expériences vont raccourcir ou allonger la distance qui sépare les personnes analphabètes des services communaux.

8.2 La mise à distance des personnes en difficulté (avec l'écrit)

"Le fonctionnement administratif contribue à mettre à l'écart ceux qui sont loin." (Deville 2018 : 107) Nous partageons totalement l'avis de Deville. Incontestablement, certaines communes et certains services communaux sont plus accessibles que d'autres via des accueils physiques. Toutefois, nous observons partout des modes d'organisation qui mettent à distance les populations fragilisées dans les services communaux, à des degrés variables, de façon ostensible ou plutôt insidieuse.

L'accès empêché : les démarches uniquement disponibles en ligne

Pour commencer, la mise à distance la plus ostensible est celle de proposer l'accès à certains services et certains droits uniquement par la voie numérique. D'abord, ce mode d'organisation est illégal, il viole la législation existante (Ordonnance 'Bruxelles numérique'). De plus, il est clairement discriminatoire parce qu'il empêche la population en difficulté avec le numérique (parmi elles, les personnes analphabètes) d'accéder à ces droits et services ou de le faire dans les mêmes temps et conditions que les populations équipées et formées aux nouvelles technologies.

Dans le chapitre 7, nous avons recensé 19 services ou démarches qui ne sont accessibles du début à la fin que par le canal digital :

- Les inscriptions aux écoles communales fondamentales francophones à Anderlecht, Forest, Molenbeek et Saint Gilles ;
- Les inscriptions aux garderies et aux repas chauds aux écoles communales de Schaerbeek ;
- Les inscriptions aux crèches communales à Schaerbeek ;
- Les inscriptions aux plaines et aux stages communaux pendant les vacances scolaires à Forest et à Schaerbeek ;

- Les déclarations de décès à Bruxelles Ville ;
- Les réservations d'emplacements de stationnement à Ixelles et à Schaerbeek ;
- Le service logement à Ixelles

Nous avons interpellé certaines communes sur ces modes d'organisation, particulièrement sur les inscriptions scolaires (voir le communiqué de presse : [Inscriptions scolaires : carton jaune pour Anderlecht ! - Lire et Écrire](#)). Les responsables politiques se défendent en arguant que les personnes en difficulté peuvent toujours se rendre dans un Espace public Numérique (EPN). Cependant, nous pensons que dans un système d'accès basé sur le principe du "premier arrivé-premier servi", les travailleurs et travailleuses des EPN ne peuvent pas inscrire tous les enfants provenant des familles fragilisées à la même vitesse que les parents équipés et formés qui le font depuis leur domicile. Les témoignages récoltés confirment ces craintes. Pour nous, la numérisation des inscriptions est un pas supplémentaire vers la ségrégation scolaire des enfants selon leur milieu social (Galván Castaño 2023).

Une conclusion similaire peut être tirée pour d'autres démarches qui disposent de places limitées et qui organisent leur distribution selon le principe du "premier arrivé-premier servi", telles que les plaines de jeux ou les stages scolaires communaux dans certaines communes.

Les conséquences sur les personnes en difficulté avec l'écrit selon les témoignages recueillis sont diverses : perte d'autonomie, non-recours aux droits, sentiment d'impuissance et baisse de l'estime de soi. Ainsi par exemple, une dame se plaint de ne pas arriver à contacter un service communal et de dépendre de ses enfants pour pouvoir informer des problèmes de son logement social ixellois. Aussi, un monsieur décide de ne plus aller à la commune suite à son renvoi par l'employé communal de Schaerbeek vers internet pour réserver des places de parking...

Finalement, on peut s'interroger sur message véhiculé par ces communes et son effet sur la citoyenneté. Comment les citoyens vont-ils interpréter les comportements des administrations et des autorités locales en matière d'accessibilité ? Elles se permettent de ne pas respecter la législation en toute connaissance de cause ; et ce, malgré les interrogations, les critiques et les interpellations des habitants et habitantes et des associations de la société civile. L'État de droit suppose la prééminence du droit sur le pouvoir politique, ainsi que son respect par chacun, administrations, gouvernantes et gouvernants, gouvernés et gouvernées.

Une augmentation des compétences requises pour avoir accès aux services communaux

Comme nous l'avons déjà expliqué dans notre cadre d'analyse, les anthropologues Ray McDermott et Hervé Varenne pensent que toute culture catégorise certains de ses propres membres comme "non valides" ou "non capables" à partir de l'instauration de certaines normes et/ou de certaines connaissances jugées comme nécessaires pour participer à la société. Un des exemples donnés par ces auteurs est justement l'illettrisme. Un autre exemple pourrait être le numérique. Ainsi, le sociologue français Fabien Granjon déclare que nous assistons à la "fabrique de l'incapacité" de certains publics (2024 : 39) du fait de l'injonction numérique.

Dans notre étude de 2022, nous avons déjà montré que le numérique était devenu une compétence fondamentale pour accéder aux services d'intérêt général. Aujourd'hui, nous affirmons que les compétences requises pour accéder aux services communaux ont augmenté dans plusieurs domaines et pas uniquement dans le numérique.

En ce qui concerne les compétences numériques, nous n'avons pas analysé le degré de difficulté des différentes procédures en ligne. Nous n'avons pas la capacité d'affirmer qu'il faut aujourd'hui plus de compétences qu'en 2022 (quand nous avons publié une étude sur la question). En tout cas, les compétences ne semblent pas avoir diminué et elles sont demandées partout, même pour les démarches qui sont théoriquement accessibles par des canaux non numériques.

Par rapport aux compétences langagières, nous observons une augmentation de la demande de capacités de lecture et d'écriture. Ainsi, il devient plus difficile de s'informer oralement dans plusieurs communes pour plusieurs raisons. D'abord, certaines communes (et certains services) n'ont pas un accueil d'information générale. Certains services n'ont pas de permanences (ou avec des horaires exclusivement matinaux) et leurs services téléphoniques sont défectueux. Parfois, les personnes sont forcées de fixer un rendez-vous pour s'informer (la prise de rendez-vous se faisant souvent par internet et donc par écrit). Tout est fait pour que les personnes s'informent via l'écrit et souvent par internet, soit en lisant les affiches ou les flyers, soit en regardant les pages web des communes, soit en rédigeant des courriels ou en remplissant des formulaires de contact en ligne. Or, selon l'Ombuds Bruxelles, l'administration doit veiller "à utiliser des canaux de communication diversifiés et adéquats pour atteindre son public-

cible."⁴⁵ Les personnes en difficulté avec l'écrit représentent environ 10 % de la population et les personnes en vulnérabilité numérique atteignent plus du tiers.

Pour faire les démarches administratives, il faut aussi passer de plus en plus souvent par des étapes où le langage écrit est demandé. D'abord, si la démarche est disponible uniquement par le numérique, le passage par l'écrit sera incontournable. Ensuite, si la démarche peut se faire par un canal non numérique, les chemins vers ces voies sont semés d'embûches numériques. Nous les avons déjà citées à plusieurs reprises. La connaissance de la lecture et de l'écriture pour utiliser ces outils numériques (à des degrés de difficulté variables) est souvent indispensable. De plus, certains services communaux et certaines procédures obligent les habitants et les habitantes à passer par l'écrit et par le numérique, soit en envoyant un mail pour expliquer une situation particulière, soit en envoyant les documents demandés par courrier électronique, soit en contactant le service via un formulaire de contact écrit et numérique.

Une autre compétence requise est la connaissance de la législation et des procédures pour accéder aux droits. Nous avons observé que le personnel communal ne semble pas toujours informé des derniers changements législatifs, en particulier en ce qui concerne le Code de la nationalité et le droit des étrangers. Il faut aussi signaler que cette législation devient de plus en plus complexe (Médiateur fédéral 2025). Il semble donc que le personnel communal soit aussi concerné par cette demande accrue des compétences que nous sommes en train de pointer.

Parfois, le personnel communal fournit les informations au compte-gouttes ou sans explications suffisantes. Les chemins vers le droit s'allongent pour les personnes qui ne sont pas informées par d'autres canaux.

Sommes-nous face à une société qui demande sans arrêt de développer de nouvelles compétences ? En tout cas, nous pensons, comme Deville, qu'il y a une augmentation du niveau de compétences exigé pour accéder aux droits et aux services et qu'elle produit une distance de plus en plus grande entre les personnes peu formées (en particulier, les personnes analphabètes) et l'administration :

"Il apparaît alors que ces réformes conduisent à la formation d'une distance toujours plus grande entre les compétences attendues pour faire valoir ses droits et les pratiques ordinaires des classes populaires, renouvelant les fonc-

tions de tri opérées par les guichets" (Deville 2023 : 56)

Cette augmentation du niveau de compétences requis s'inscrit dans les logiques de rationalisation des dépenses publiques et d'activation de la population qui est désormais désignée comme "coproductrice de ses droits" (Deville 2023 : 101). Il s'agit pour nous d'un paradoxe. Nous savons que les usagères et les usagers qui fréquentent le plus souvent l'accueil sont les plus précaires (Dubois 2003 : 31-32, Martin 2011 : 40), les moins formés. Cependant, l'accès à l'accueil physique demande de plus en plus de compétences et il est parsemé d'embûches numériques et écrites. Les habitants et les habitantes en difficulté seront renvoyés vers les associations, vers la débrouille. L'administration ne s'occupera pas d'eux et d'elles, ou le fera de moins en moins, suite à l'augmentation des obstacles et des temps d'attente... C'est un paradoxe pour nous mais les anthropologues McDermott et Hervé Varenne expliquent que :

"Il y a une supposition publique que, bien que la société puisse s'occuper de ceux qui sont à la traîne, ces derniers ne pourront pas prétendre aux récompenses induites par une compétence culturelle pleine." ⁴⁶ (Ma traduction. 1995 : 334)

L'institutionnalisation de la différenciation de traitement selon le niveau de formation de la population suppose une administration qui non seulement ne lutte pas contre les inégalités, mais en plus les produit (Deville 2023 : 37-38).

Des "aménagements dissuasifs" pour réduire le nombre de personnes aux guichets

Nous avons montré que beaucoup de personnes se déplacent tous les jours vers les guichets. Preuves en sont les photos des files et des salles d'attente pleines de gens ou le nombre restreint de tickets donnés par jour dans certaines permanences.

Nous avons observé différents modes d'organisation qui visent à réduire le nombre de personnes qui utilisent les guichets. Cet objectif n'a rien de nouveau, il est décrit par Martin en 2011 et par Deville en 2023. En effet, le canal numérique doit devenir à terme la norme. Il est présenté comme plus efficace, plus rapide et moins cher que les canaux non numériques. Nous reprenons les réflexions de Brotcorne à cet égard :

"On assiste ainsi à un glissement de la norme de la relation de service au profit de la modalité numérique. L'accès à un interlocuteur humain

⁴⁵Voir : <https://www.ombuds.brussels/uploads/global/Les-normes-de%20le%20Ombuds-Bruxelles.pdf>

⁴⁶"There is a public assumption that, although society can care for those who lag behind, they are out of the running for the rewards that come with a full cultural competence."

est relégué au rang de complément, voire d'exception. Elle devient en quelque sorte une demande hors normes imposant une justification, et, ce faisant, transformant peu à peu la relation administrative en un « rapport social sans relation » (Dujarier, 2014). Cette transformation fait écho à ce que d'autres travaux sur l'administration numérique ont déjà pointé (Dagiral, 2011 ; Deville, 2018). Dans une logique de rationalisation des flux, les dispositifs numériques sont investis d'une fonction de régulation des comportements des usagers. En déplaçant la charge des contacts superflus sur des outils de gestion à distance, cogérés par les usagers, le but est de réduire la fréquence des échanges administratifs afin de favoriser leur efficacité tout en réduisant leurs coûts." (Brotcorne 2025 : 238 – 239)

Pour commencer, beaucoup de démarches administratives ne sont aujourd'hui accessibles que via le numérique. Ensuite, nous avons observé diverses stratégies d'éloignement de la population des guichets, certaines sont des "aménagements dissuasifs", d'autres sont de véritables injonctions à utiliser le numérique :

- Ne pas offrir un guichet d'accueil et d'information.
- Ne pas actualiser les informations sur la disponibilité des guichets sur les pages web et sur les affiches et flyers disponibles dans la maison communale.
- Proposer des permanences uniquement le matin.
- Obliger à avoir un rendez-vous pour accéder à un guichet.
- Obliger à fixer les rendez-vous par la voie numérique.
- Obliger à s'identifier pour fixer les rendez-vous par la voie numérique.
- Proposer un rendez-vous à un guichet à une échéance lointaine.
- Faire patienter en dehors du bâtiment communal (ou de la salle d'attente) les personnes qui arrivent plus de 15 minutes en avance.
- Présence de personnel de sécurité pour accueillir les personnes à l'entrée de la maison communale (au lieu des agentes et agents d'accueil).
- Renvoyer systématiquement les personnes qui arrivent à la maison communale vers les bornes

et/ou vers les ordinateurs en libre-service ; et si elles ont des difficultés, leur montrer comment les utiliser afin qu'elles deviennent des personnes "autonomes".

- Prévoir des salles d'attente petites, inconfortables et sans confidentialité.

Deville signale que le langage administratif peut agir en soi comme un aménagement dissuasif, qui contribue à la "mise à distance du droit" (2018 : 106). Effectivement, il y a d'autres barrières ou obstacles plus subtiles, plus instaurés et acceptés que ceux que nous venons de lister. Si les maisons communales limitaient l'utilisation du langage administratif dans ses flyers, dans ses formulaires, sur ses pages web, dans les échanges avec le personnel de la commune, la distance entre les populations pas ou peu formées et la maison communale se réduirait. Nous reviendrons sur les mesures incitatives, hospitalières, que pourraient mettre en place les communes dans les Recommandations.

Les conséquences les plus évidentes de ces parcours semés d'"aménagements dissuasifs" sont que certaines personnes vont renoncer à demander certains droits ou certains services communaux. Elles vont renoncer à être des sujets "porteurs de droits" (Honnet, cité par Van Neck 2024 : 32-33) face au parcours du combattant à réaliser. Certaines personnes vont persévérer malgré les difficultés, mais elles vont prendre plus de temps pour arriver au guichet. Les retards peuvent être néfastes dans certaines situations. Ainsi par exemple, un retard dans le renouvellement d'un permis de séjour a des conséquences sur d'autres droits : accès aux allocations, temps de résidence pris en compte pour la demande de nationalité. Quand le système d'accès à certains services se base sur le principe de 'premier arrivé, premier servi', la population en difficulté avec le numérique et avec l'écrit aura moins de possibilités d'accéder au service (par exemple, les places de jeux pour leurs enfants) ou au service de son choix (par exemple, l'école souhaité pour leurs enfants).

Certaines personnes vont renoncer à leur autonomie et elles vont demander de l'aide à des proches ou à des associations. Les communes le savent, certaines n'hésitent pas à renvoyer les populations en difficulté vers des associations. Certaines prétendent même établir un protocole avec des associations pour qu'elles s'occupent des personnes qui ne se débrouillent pas avec les outils numériques. En faisant cela, les services communaux se déresponsabilisent de leurs obligations vis-à-vis de leurs populations les moins formées, les plus âgées, les plus précaires :

"C'est ce que font les institutions dominantes, en repoussant la prise en charge des difficultés administratives hors de leur champ de compétence, s'appuyant sur l'idée qu'elles ne se considèrent pas comme responsables du non-recours." (Deville 2023 132)

D'autres conséquences moins évidentes de ces chemins semés d'embûches vont être la mise à distance de l'administration publique et/ou l'atteinte à l'image de soi. Comme Stavo-Debaugé le dénonce, l'affabilité et la disponibilité des aménagements et des équipements sont aussi sources d'hospitalité ou de dissuasion. Les personnes qui n'arrivent pas à s'informer dans la maison communale, qui doivent attendre dehors ou dans des salles d'attente inconfortables, voire désagréables, qui sont accueillies par le personnel de sécurité, qui ne peuvent pas prendre rendez-vous sur place, qui sont renvoyées vers les bornes, les ordinateurs ou le courrier électronique alors qu'elles ne savent pas les utiliser... peuvent ne pas se sentir les bienvenues dans leur maison communale. Elles peuvent se sentir incapables, frustrées ou humiliées face aux obstacles mis dans les parcours.

Les chemins vers les guichets sont parsemés d'"aménagements dissuasifs". Tout est mis en place pour réduire le nombre de personnes qui se rendent à un guichet. Les maisons communales s'adaptent de moins en moins à leurs populations vulnérables, puisque les personnes qui se rendent à leurs accueils physiques sont majoritairement leurs populations précaires (Dubois 2003 : 31-32, Martin 2011 : 40). Deux des trois principes juridiques qui régissent les services publics, l'égalité et l'adaptabilité, sont sacrifiés au profit d'une certaine définition de l'efficacité économique (moins du personnel engagé) et d'une supposée modernité (plus de numérique).

La violence symbolique et la maltraitance institutionnelle

Par violence symbolique, Bourdieu et Passeron entendent "une imposition, par un pouvoir arbitraire, d'un arbitraire culturel" (*La reproduction*, 1970). Il s'agit d'une forme de violence structurelle, implicite et non physique, qui s'exprime à travers les normes sociales et qui s'observe dans les structures sociales. Cette violence symbolique touche les personnes dominées de façon à s'inscrire en elles, et à les amener à juger légitime une domination sociale donnée.

Se confronter à l'administration est difficile pour les personnes analphabètes, parfois cela peut être effrayant. Se confronter aux services communaux suppose d'affronter l'utilisation systématique

de l'écrit et d'un langage oral soutenu, avec du vocabulaire administratif et juridique, les références à des normes et à des législations non connues, l'injonction vers le numérique... Nous sommes face à l'"imposition, par un pouvoir arbitraire, d'un arbitraire culturel" (*La reproduction*, 1970). Les personnes analphabètes subissent une relation dans laquelle elles sont démunies. Cette relation est fondamentalement inégalitaire et est marquée par un rapport de domination.

Les maisons communales sont souvent des espaces impressionnants en soi. Les "aménagements dissuasifs", que nous venons de décrire, n'aident pas les personnes en difficulté avec l'écrit (et tant d'autres populations) à se rendre à la maison communale et à parcourir le chemin vers les guichets. Stavo-Debaugé considère que les "équipements et agencements constituent eux aussi d'importantes sources d'humiliation" (2020 : 7). Ils peuvent même être qualifiés en certaines occasions d'agencements ou équipements "sadiques".

Parfois, les personnes analphabètes subissent de la maltraitance institutionnelle. Cette forme de violence résulte (au moins en partie) de l'organisation et/ou du mode de gestion des services communaux (ATD Quart Monde 2024). Elle est visible et explicite. Ainsi, par exemple, l'accès empêché à certains services et droits via un guichet est une forme de maltraitance institutionnelle. Autre exemple, l'obligation de s'adapter à la temporalité imposée par l'administration peut devenir une source de maltraitance : faire la file pendant longtemps (parfois à l'extérieur et debout), être ballotté d'un service à l'autre, attendre des délais non raisonnables imposés par le service pour un RDV... D'ailleurs, il semble parfois que les maisons communales utilisent le contrôle des temps comme des "aménagements dissuasifs" vers les guichets.

Les propos racistes ou méprisants de la part de certains employés et employés communaux sont des expériences traumatisantes pour les personnes qui les ont subis. Certains participants et participantes de l'étude ont décidé de ne plus se rendre à la maison communale à cause de ces vécus.

Nous avons observé le stress et la fragilité ressentis par des personnes analphabètes lorsqu'elles se confrontent aux services communaux. Nous avons entendu parler de leur appréhension à se rendre seules à la commune. Quelles sont vraiment les options pour les personnes analphabètes ? Ne plus retourner à la maison communale ? Se faire accompagner systématiquement par quelqu'un qui est à l'aise avec l'administration (quand ceci est

possible) ? Subir avec stoïcisme tout le parcours et même accepter pleinement la domination et se mettre à nu face à l'employé ou l'employée communale ? Ou encore s'y rendre mais prendre une posture de rejet ? Dans ces comportements, il y a souvent la volonté de protéger son estime de soi et de garder la possibilité d'être un sujet « porteurs de droits » (Honneth, cité par Van Neck 2024 : 32-33). Puisque comme Siblot l'énonce, l'exercice des droits donne accès à une reconnaissance sociale (2005 : 95) ... Et il donne surtout accès (si les conditions sont respectées) au droit ou au service dont la personne a besoin. Pour beaucoup, il n'est d'autre option que de subir la violence symbolique induite par l'organisation des administrations communales pour accéder aux droits et services.

Du traitement moins favorable des personnes étrangères dans certaines communes

Pour Stavo-Debaugé, la discrimination est d'abord l'expérience de l'inhospitalité, de l'accès empêché, de la réception ajournée, de l'accueil refusé, de la présence repoussée, avant d'être une expérience de l'injustice qui est seconde car elle suppose mesure, principe d'équivalence et comparaison entre différents groupes (2020 : 7).

La sociologue française Nadège Vezinat fait dans son ouvrage *Le service public empêché* une analyse des mécanismes qui entravent, gênent ou font obstacle à la bonne conduite des services publics. Parmi ces mécanismes, elle cite la dualisation des services :

"Les dernières étapes de la détérioration des services publics consistent à en détourner les derniers usagers ou à dualiser ces services en proposant plusieurs gammes de prestations, allant de 'l'entrée de gamme' (low cost) au 'haut de gamme'. Cette dualisation produit une segmentation des usagers – et donc une rupture d'égalité entre eux- (...)" (2024 : 32).

Nous avons observé dans certaines communes une dualisation du service population, à savoir un service population belge "haut de gamme" et un service population étrangère d'une gamme inférieure. La différence de traitement des populations entre ces services est indéniable. Nous pensons que ce traitement différencié est problématique et il peut supposer dans certains cas une discrimination institutionnalisée des personnes étrangères.

Le service étrangers est parfois moins accessible via des accueils physiques et les conditions matérielles de l'accueil y sont parfois beaucoup

moins confortables que dans les services destinés à la population belge.

À ce sujet, voici ce que nous avons observé dans certaines communes :

- Obligation de patienter en dehors du bâtiment pour accéder au service étrangers (alors que l'attente pour le service population se fait à l'intérieur).
- Pas de guichet d'accueil d'information générale dans le service étrangers (alors qu'il existe pour le reste des services).
- Obligation de fixer le rendez-vous en ligne pour le service étrangers (alors que cela n'est pas le cas pour le service population).
- Délais de rendez-vous à échéances trop lointaines dans le service étrangers.
- Impossibilité de fixer un rendez-vous parce que les plannings sont saturés dans le service étrangers.
- Des espaces d'accueil beaucoup moins confortables et qui ne respectent pas la confidentialité dans le service étrangers (alors que cela n'est pas le cas pour le reste des services).
- Obligation d'envoyer les documents par email pour certaines démarches du service étrangers.

Nous comprenons que le mode d'organisation de la maison communale doit tenir compte des particularités et des besoins du service. Le droit au séjour relève d'un code législatif spécifique, les procédures pour demander et renouveler les titres de séjour sont parfois très complexes. Les employés et les employés communaux qui les appliquent doivent être formés pour le faire, ils doivent se spécialiser dans ces matières. Beaucoup de personnes étrangères doivent se rendre très souvent à la commune à cause des exigences légales liées à leur titre de séjour. Mais le principe d'égalité devant le service public oblige les administrations communales à donner un accès égal à tous les habitants et les habitantes sans distinction basée sur la nationalité. Les garanties d'accessibilité établies dans l'Ordonnance 'Bruxelles numérique' s'appliquent à tous les services communaux.

Le Médiateur fédéral belge a pointé dans son dernier rapport que la majorité des plaintes qu'il a reçues (43 % des plaintes recevables) concernaient la migration (2025 : 14). L'institution publique dénonce le fait que les normes de "bonne

conduite administrative" et de "délai raisonnable" aient été le plus souvent méconnues en 2024 (2025 : 17). Ces conclusions sont intéressantes pour notre travail parce que les dysfonctionnements et les difficultés au niveau de l'administration fédérale influencent le travail des services étrangers des communes.

Dans une interview parue en 2022 dans la revue *En Question*, Sotieta Ngo, directrice de l'association belge CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers), dénonçait le fait que :

"La fabrique des sans-papiers, c'est le fonctionnement administratif et pratique à l'égard des personnes étrangères en Belgique. Quelle que soit la procédure, qu'il s'agisse du regroupement familial, de l'asile, que ces personnes soient étudiants ou travailleurs, même avec un droit au séjour, il y a tellement d'incohérences, de difficultés et de subjectivité, que les cas de personnes qui deviennent sans papiers, ou ne parviennent jamais à en obtenir, explosent complètement. C'est pourquoi, nous dénonçons, au CIRÉ, une véritable fabrique des sans-papiers."⁴⁷

Nous avons aussi observé des incohérences et des difficultés pour accéder aux droits de séjour et à la demande de nationalité des habitants et des habitantes étrangères dans plusieurs communes. Nous avons montré de graves dysfonctionnements et même des modes d'organisation différenciés et moins favorables pour traiter les

demandes de la population étrangère dans certaines communes. Nous nous demandons si certaines personnes ont subi des conséquences négatives dues à ce mode de fonctionnement des administrations communales. Ont-elles perdu leur droit de séjour ? Ont-elles pu finalement signer les contrats de travail qui leur avaient été proposés ? Ont-elles été sujettes à des interruptions ou à un arrêt du versement des prestations sociales ? Les problèmes administratifs peuvent avoir des impacts bien réels sur la vie des gens.

Il faut aussi noter que certaines communes ont plus de population étrangère dans une situation de séjour précaire que d'autres. Nous savons aussi que nombre de communes bruxelloises sont dans une situation financière difficile. Nous le savons mais nous ne pouvons pas accepter que la réponse aux difficultés soit d'offrir un traitement moins favorable aux personnes étrangères. La qualité des services communaux ne peut pas dépendre du public concerné. C'est une rupture basique du principe d'égalité des individus face à l'administration. En agissant ainsi, les administrations communales normalisent la discrimination et elles contribuent à la stigmatisation et à la déshumanisation des personnes migrantes dans notre société.

.....
⁴⁷Voir : <https://www.centreavec.be/publication/sotieta-ngo-la-fabrique-des-sans-papiers-tourne-a-plein-regime/>

CONCLUSION

La maison communale d'Anderlecht a reproduit la citation de la coautrice de la *Déclaration universelle des droits humains*, Eleanor Roosevelt, sur une plaque à côté du département démographie. Cette maison communale a raison : les droits humains commencent aussi à sa porte.

Étudier l'accessibilité des services communaux pour les personnes analphabètes nous a montré que les violations des droits humains ne se produisent pas uniquement lors de conflits armés ou dans des pays soumis au joug d'une dictature. Elles se produisent aussi à quelques rues de chez nous, et même parfois dans les maisons communales de notre Région.

Les violations des droits humains, que nous avons observées et recensées dans les services communaux bruxellois, ne sont pas le fruit d'un acte administratif isolé, ni de la volonté expresse de quiconque. Elles se produisent plutôt de manière insidieuse et indirecte, elles commencent souvent par un petit geste anodin qui ne prétend nuire à personne. Parfois, ces violations sont causées par les procédures établies par d'autres niveaux de pouvoir, qui cherchent à faire mériter les droits à la population qui les demande. La commune applique ces procédures alambiquées en se désengageant moralement de leurs conséquences sur sa population. Parfois, le manque de ressources humaines de la commune retarde un rendez-vous ou une réponse sans tenir compte des conséquences néfastes sur le citoyen ou la citoyenne. Parfois, la commune décide d'opérer un traitement distinct selon la nationalité ou la maîtrise des outils numériques des individus, en recherchant une certaine efficacité d'organisation. Ce faisant, elle offre un service de moins bonne qualité à certains groupes d'habitants et d'habitantes et cela a des effets discriminatoires sur ces populations.

Nous sommes face à des services publics qui perdent de vue les principes juridiques qui les régissent, comme l'égalité (aucune distinction entre usagers et usagères quant à l'accès au service public ainsi qu'au service rendu lui-même), la continuité (la permanence des services pour la vie sociale) et l'adaptabilité (obligation d'ajuster les services aux besoins des usagers et usagères).

Des différents degrés d'accessibilité et du financement des communes

Nous avons découvert des problèmes d'accessibilité à des droits et à des services pour les personnes analphabètes dans les sept communes

que nous avons étudiées. Mais nous avons également remarqué que le degré d'inaccessibilité varie d'une commune à l'autre et selon les services au sein d'une même administration communale. Nous avons rencontré des modes d'organisation plus accessibles que d'autres. Les différences sont importantes et éloquentes. Nous avons senti une plus grande volonté de faciliter et d'améliorer l'accès pour les personnes en situation fragile dans certains services et dans certaines communes. Dans certaines communes, la différence de traitement entre les personnes qui maîtrisent les outils numériques et celles qui sont en difficulté nous paraît indigne d'un service public. Dans certaines communes, la différence de traitement entre les habitantes et habitants belges et ceux qui sont étrangers est tout simplement discriminatoire.

Comme nous l'avons annoncé dans notre introduction, nous n'allons pas dresser un palmarès des communes les plus accessibles, ni accabler celles qui le sont le moins. Mais, nous tenons à faire remarquer que toutes les communes ne sont pas égales au niveau du financement de ses structures et de la population qui doit les utiliser. Pour commencer, le niveau de recettes propres et de dépenses par habitant ou habitante varie fortement selon la commune bruxelloise. Ainsi, il y a un écart d'un à trois entre les niveaux de recettes les plus bas et le plus élevé (2024 : 22 et 23). Au moment de la rédaction de cette étude, quatre communes étudiées du "croissant pauvre" bruxellois sont sous tutelle financière (Anderlecht, Schaerbeek, Saint-Gilles et Molenbeek). Ensuite, la situation budgétaire de toutes les communes bruxelloises est devenue difficile (voir extrêmement difficile) pour différentes raisons⁴⁸ ; parmi elles, les politiques du gouvernement fédéral, celles de la Fédération Wallonie Bruxelles, l'absence d'un gouvernement de plein exercice dans la Région bruxelloise pendant plus de 600 jours ou l'inflation.

Dans les communes bruxelloises du "croissant pauvre", les revenus moyens sont faibles, le taux de chômage est important, le nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée pour l'assurance soins de santé (BIM) est très élevé, beaucoup d'habitants et d'habitantes ont des niveaux de qualification bas et la vulnérabilité numérique est très élevée (Bonnetier et autres 2018). Ces communes accueillent beaucoup de personnes provenant de pays non européens et qui viennent d'arriver en Belgique. Certains quartiers de ces communes agissent comme lieux d'accueil des personnes migrantes pour le territoire national (COCOF et COCOM, 2022 : 10, Van Hamme 2016

⁴⁸ "Coincées financièrement, les 19 communes bruxelloises agonisent lentement", *La Libre*, 09/02/2026, Adrien de Marneffe.

: 8, 10). Ils font face aux possibles défis d'intégration de ces populations (langue, compréhension du contexte, discriminations diverses, accès à un emploi, au logement et aux droits sociaux, etc.). Le nombre de démarches administratives que ces personnes doivent faire à la commune est souvent très élevé. Dans ce contexte, ces communes ne devraient-elles pas bénéficier d'un financement spécifique pour gérer ces difficultés et ces besoins particuliers ?

Du manque de réflexions et des politiques visant une société plus égalitaire

Souvent, les chemins menant aux services communaux sont longs, tortueux et semés d'embûches pour les personnes analphabètes. Une distance culturelle, sociale et symbolique sépare ces personnes des administrations. De plus, les autorités communales déploient des modes d'organisation dans leurs services qui mettent à distance les populations fragilisées, telles que les personnes en difficulté avec le numérique, avec l'écrit ou les habitants et les habitantes étrangères.

Les personnes analphabètes, comme d'autres groupes de population fragilisés face à cette société de l'efficacité et de l'autonomie, ont de plus que besoin d'une formation ou d'une aide ponctuelle pour faire une démarche administrative. Elles pâtissent de l'absence d'une volonté réelle de la part des autorités politiques de rendre accessibles les droits et les services communaux à tous les habitants et habitantes sans distinction.

Nous regrettons profondément de ne pas avoir entendu (ou très peu) de discours forts de la part des autorités communales sur l'accès des personnes étrangères à leurs droits les plus fondamentaux, un discours de protection contre les traitements injustes ou arbitraires de la part des administrations. Il manque de réflexions dans les communes sur la manière dont elles peuvent éviter de contribuer à la "machine de sans-papiers" qu'est devenu le code des étrangers. Certaines communes bruxelloises alimentent la machine à exclure. Elles l'alimentent en semant des obstacles tout au long du chemin vers le guichet, en allouant peu de personnel pour s'occuper de ces démarches, en permettant des délais d'accueil et de réponse inacceptables. Elles y contribuent par leur silence et leur collaboration sans failles avec les structures fédérales. De plus, le traitement moins favorable accordé aux étrangers dans certaines communes contribue aux discours de stigmatisation et, finalement, à la légitimation du durcissement du code des étrangers. La commune a son rôle à jouer pour

assurer la dignité des personnes étrangères et des personnes résidant sans titre de séjour valable.

Nous sommes également interpellées par le manque de débats dans les communes sur la façon de promouvoir la mixité sociale dans les écoles. Certaines communes proposent des inscriptions uniquement en ligne pour les écoles communales francophones et elles se contentent de proposer aux parents en difficulté de se rendre dans les Espaces Publics Numériques le premier jour des inscriptions. Où est la réflexion sur la mixité sociale ? De plus, les crèches, les stages de vacances, les académies passent aussi au mode numérique sans que les autorités communales se demandent si les enfants des classes populaires y accèdent. Il semble que le soutien aux parents fragilisés dans l'éducation, la protection et l'inclusion de leurs enfants n'est plus un débat de société ou une question communale. Or, si nous voulons une société démocratique, égalitaire et meilleure dans le futur, il est nécessaire d'investir dans l'avenir des enfants et de promouvoir la mixité sociale et l'égalité de chances. Dans ces domaines-là aussi, la commune a son rôle à jouer.

Pour le dire brièvement, cette étude démontre qu'il existe un manque évident de réflexion, d'imagination et de volonté de la part des autorités communales pour promouvoir une société plus démocratique et plus égalitaire.

L'alphabétisation populaire comme levier d'autonomie administrative

Comme nous l'avons expliqué tout au long de cette étude, la formation en alphabétisation est une réponse appropriée pour augmenter l'autonomie administrative des personnes en difficulté avec l'écrit.

Les formations en alphabétisation populaire ciblent plusieurs compétences en même temps, comme le cadre de référence pédagogique de Lire et Écrire l'explique (Audemar et Stercq 2017). Pour commencer, les compétences langagières : savoir s'exprimer oralement en français, savoir lire et écrire. Elles incluent aussi comme des savoirs indispensables les mathématiques, les usages numériques ou la connaissance du contexte social, économique et politique. L'alphabétisation populaire travaille aussi sur le développement d'autres compétences qui sont indispensables pour se situer et pour agir dans la société, comme la confiance en soi ou l'adoption d'une posture critique. Les formations en alphabétisation incluent des sorties pour connaître le quartier, la ville, les espaces publics et culturels... Toutes ces compétences contribuent à augmenter la capacité d'agir des personnes analphabètes face à l'administration communale.

Lors de cette étude, nous avons observé que les apprenantes et apprenants augmentent leur autonomie administrative au fur et à mesure qu'ils évoluent dans leur formation. Savoir s'exprimer oralement en français est fondamental : plus l'apprenant ou l'apprenante se sentira à l'aise dans l'oral, plus il comprendra les codes, les façons de questionner, les mots exacts à utiliser, les formules de politesse. Ces connaissances langagières peuvent faciliter grandement les interactions dans les services communaux. Savoir lire et écrire sont des compétences très importantes, mais qui nécessitent du temps pour être acquises. Néanmoins, comprendre même faiblement l'écrit aide déjà la personne à se repérer dans la commune (signalétique, affiches, formulaires, etc.). L'acquisition d'autres compétences comme les usages numériques ou la compréhension du contexte, contribuent progressivement à la mise en confiance et en situation des personnes en difficulté avec l'écrit dans les services communaux.

Dans cette étude, nous avons observé que certaines personnes osent plus rapidement aller à la commune que d'autres, certaines s'expriment plus facilement face au personnel communal que d'autres. Le parcours de vie de la personne, sa situation sociale et économique, ses expériences (ou leur manque) précédentes face à l'administration, vont aussi jouer sur l'autonomie administrative. L'alphabétisation populaire ne peut pas tout faire, tout apprendre, tout régler, tout faciliter pour rapprocher les personnes des services communaux. Les administrations communales ont une part importante de responsabilité pour réduire la distance entre leurs services et les habitants et habitantes les plus fragiles de la commune.

Le guichet comme espace d'égalité et de cohésion sociale

En 1994, la sociologue française Claudine Dardy a publié l'article *Sommes-nous bien nous ? Petite socio-anthropologie des guichets dans un hôtel de ville*. En lisant ce texte trente ans après sa publication, nous nous rendons compte que le guichet, lieu emblématique de la violence symbolique, avait la qualité de réunir toute la population dans un même espace. Le guichet permettait la rencontre de deux mondes : celui de la bureaucratie et celui de la population. La rencontre avait le mérite d'exister, d'être possible et d'être partagée par tous et toutes.

"L'expérience commune faite d'inscriptions multiples conduit à fréquenter un certain nombre de guichets. Nous y avons tous connu les files d'attente et des épisodes pénibles et absurdes. Même si ces moments ont été rares, voire ab-

sents, nous avons à l'esprit toute une imagerie de l'administration, aperçue d'abord comme rigide, kafkaïenne. Les guichetiers lui prêteraient des visages indifférents et fermés, gardiens de quelque au-delà du guichet, clos à jamais et dans lequel se jouerait selon de mystérieux critères une part non négligeable de nos avenir." (1994 : 393)

Certes, l'expérience était commune à toute la population, mais pas égale puisque les capitaux culturels, économiques et sociaux des personnes ne sont pas les mêmes. La rencontre avec le personnel de la commune à un guichet était souvent déjà vécue comme un moment fastidieux, pour certaines personnes il s'agissait même d'un moment violent.

Aujourd'hui, la relation entre l'État et l'individu est en train de subir une transformation profonde à cause de la digitalisation des services publics et de la fermeture des canaux classiques d'interaction (guichet, téléphone, voie postale) avec la population. Les guichets deviennent progressivement le canal d'accès à l'État des populations fragilisées, celles qui ne se débrouillent pas bien avec les technologies numériques, avec l'écrit ou qui sont dans des situations particulièrement complexes.

Nous pensons que ces changements dans l'usage et la disponibilité des guichets peuvent avoir des répercussions sur la confiance que les personnes fragilisées ont dans les institutions et sur la cohésion sociale en général.

La confiance dans nos institutions repose sur plusieurs fondements. Pour commencer, nous tenons pour acquis que les institutions respectent les principes juridiques et les lois qui les régissent. Cependant, nous avons observé des services communaux qui ne respectaient pas certains principes relatifs aux droits humains et aux services publics, tels que l'égalité, la non-discrimination ou l'adaptabilité. Nous avons observé que certaines communes ne respectent pas la législation sur l'accessibilité (Ordonnance 'Bruxelles numérique') en pleine connaissance de cause. Elles ne proposent pas l'accueil physique, le service téléphonique et le courrier postal pour toutes les démarches administratives.

Ensuite, la confiance que les administrés et administrées ont dans les maisons communales repose aussi sur la promesse d'un espace ouvert à tous et toutes. Les maisons communales sont les maisons qui accueillent la "communauté de gens". Comme Stavo-Debaughe nous le dit, la promesse d'une égale appartenance se construit :

"En s'assurant que toutes les personnes soient en mesure de participer d'un monde commun, en fréquentant de mêmes espaces, en utilisant des équipements similaires et en recevant de ces derniers des bienfaits comparables – malgré ce par quoi elles diffèrent sur le plan capacitaire et en dépit de ce qui les sépare sur les plans moteurs ou cognitifs." (2020 : 8)

Le fait que les portes des maisons communales soient ouvertes et que toute la population puisse s'y informer en parlant directement à une employée ou un employé communal envoie des signaux de démocratie, d'égalité et de cohésion sociale à la population de la commune.

Enfin, les guichets sont un espace de socialisation et de maintien des liens sociaux. Comme Dubois l'affirme :

"L'hypothèse est alors permise d'un déplacement des instances de socialisation vers des lieux qui ne remplissaient auparavant pas ou peu de telles fonctions. Parmi ces derniers figurent en bonne place les guichets des services publics, par définition ouverts à tous, et en particulier ceux du secteur social au sens large du terme." (Dubois 2003 : 187)

Quand la commune renonce à installer des guichets accessibles et de qualité, elle renonce à l'égalité entre ses habitants et habitantes, elle renonce à accueillir et à (re)connaître ses populations fragilisées. Quand la commune sait que la population fragilisée doit se faire accompagner pour pouvoir réaliser les démarches ou quand elle renvoie vers des associations les personnes en difficulté avec la langue, avec l'écrit ou avec le numérique, alors elle se déresponsabilise de leurs problèmes d'accès aux droits et aux services.

Nous pensons que les institutions publiques (toutes, pas seulement les communes) ni ne valorisent ni ne développent suffisamment leur accessibilité physique. Elles ne tiennent pas compte des véritables difficultés des populations fragilisées pour réaliser leurs démarches administratives ni des conséquences du manque d'accès aux droits et aux services. Les autorités politiques doivent s'assurer que l'entièreté de la population soit traitée équitablement par les institutions qui les servent et les représentent ; et que, dans ce cadre, toute la population puisse partager des expériences semblables, des contacts humain et des espaces communs.



RECOMMANDATIONS

Respecter l'Ordonnance 'Bruxelles numérique'

1. Chaque autorité communale dans la Région de Bruxelles-Capitale doit garantir que son administration respecte l'ordonnance 'Bruxelles numérique'. Selon l'article 13 :

"Les autorités publiques garantissent l'inclusivité à tout usager, a minima par les mesures suivantes :

1° un soutien à la réalisation en ligne de toute procédure administrative ou de toute communication ;

2° la mise en place ou le maintien d'une alternative à toute procédure administrative ou à toute communication en ligne.

A minima, les autorités publiques doivent prévoir pour les usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale. Des mesures alternatives peuvent être mises en place pour autant qu'elles garantissent à l'usager concerné un niveau de service au minimum équivalent aux mesures précitées.

Les autorités publiques garantissent aux usagers un accès adéquat aux services qu'elles leur destinent et des horaires d'ouverture adaptés aux missions et au public. Elles veillent à assurer la publicité de ces modalités."

2. Les autorités fédérales, régionales et communales doivent garantir que les services communaux soient en mesure de respecter la loi. Pour cela, elles doivent les financer à la hauteur de leurs besoins, en tenant compte de leurs populations et de leurs contextes sociaux et économiques spécifiques.

3. Les autorités communales doivent allouer les moyens nécessaires pour garantir l'accès à toutes les procédures administratives par les quatre canaux de communication : numérique, accueil physique, service téléphonique et voie postale. Elles doivent également garantir des délais d'accueil et de réponse raisonnables. Pour cela, ces services doivent bénéficier de moyens humains pérennes, formés et suffisants au regard du volume des usagers.

4. Les autorités communales doivent assurer la formation continue de leur personnel, en particulier sur les droits des personnes étrangères et le code de la nationalité afin de garantir le respect des règles de droit et de leurs évolutions.

5. Les autorités communales doivent garantir que toutes les missions des services commu-

naux soient assurées sans délégation informelle ou renvoi vers des associations.

6. Les autorités communales doivent assurer une égalité de traitement entre les habitants et habitantes en prévoyant que les modalités d'accès et d'accueil soient similaires pour les personnes sans distinction selon leur nationalité.

Informer, communiquer

Les autorités communales doivent :

7. Maintenir systématiquement un guichet de pré-accueil doté de moyens suffisants et adaptés : amplitude horaire, possibilité de faire appel à des interprètes, possibilité de confidentialité de l'entretien.

8. Les services communaux qui se trouvent dans un autre bâtiment que la maison communale doit aussi avoir un guichet de pré-accueil.

9. Implanter le pré-accueil au plus proche de l'entrée principale.

10. Prévoir un système de permanence téléphonique fonctionnel, sans recours (ou le moindre possible) à des robots. En donnant toujours l'option de contacter une personne. Nous plaçons pour réduire les temps d'attente. Nous encourageons les communes à prévoir un numéro vert afin de faciliter l'accès téléphonique pour les personnes aux revenus les plus faibles. Ce service téléphonique doit être communiqué par plusieurs canaux (site internet, affiches, flyers...).

11. Sensibiliser le personnel communal pour que, lors d'un face-à-face ou au téléphone, il parle lentement, soit à l'écoute, patient et il prenne le temps pour renseigner, orienter et conseiller les usagers. Les personnes en difficulté avec la langue et avec l'écrit se sentent souvent intimidées par la situation.

12. Avoir un site internet lisible, avec un langage facile à lire et à comprendre et à jour.

13. Développer une communication via lettres, affiches et flyers dans un langage clair et avec des informations mises à jour. Nous pensons que la communication des informations générales par la voie postale garde toujours de l'intérêt pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Les personnes analphabètes rencontrent des difficultés pour gérer leurs adresses emails. Quand elles reçoivent un courrier postal, elles savent que la

commune veut les informer de quelque chose et c'est plus facile pour elles de les garder et de les faire lire à leurs proches.

Nous pensons que les salles d'attente et les espaces d'accueil remplis de flyers et d'affiches (certains plus à jour que d'autres) n'aident pas à distinguer les informations importantes etaturent les usagers et usagères.

14. Offrir une communication entre les habitants et les habitantes et la commune qui ne soit pas basée sur le principe de "numérique par défaut". Il faut qu'elle soit numérique seulement à la suite de la demande des citoyens et citoyennes intéressés.

Dans les cas où la communication passerait quand même prioritairement par le numérique, nous demandons que les usagers et les usagères qui préfèrent la communication par papier puissent le demander par un canal non numérique. Rappeler le rendez-vous par SMS (et non par courriel) pour les personnes qui ont exprimé leurs difficultés avec le numérique.

15. Rédiger les textes (flyers, courriels, lettres, formulaires) dans un langage clair, si possible dans un langage facile à lire et à comprendre. Résumer les informations les plus pertinentes au début des courriels et des lettres dans un langage clair.

16. Communiquer de manière proactive sur l'état d'avancement des dossiers d'accès aux droits et aux services, spécialement dans des cas où la procédure est longue, complexe ou sensible.

Entrer et s'orienter

17. Afficher les heures d'ouverture des services communaux clairement à l'entrée du bâtiment, au guichet de pré-accueil et sur le site Internet de la commune.

18. Assurer la lisibilité du guichet de pré-accueil à l'entrée principale.

19. S'il y a des bornes, assurer que personne ne sera obligé de les utiliser et qu'il y aura du personnel en suffisance pour aider les habitants et habitantes à les utiliser, s'ils le souhaitent.

20. Le personnel à l'accueil doit être formé et destiné à cette fonction.

21. Assurer une signalétique intuitive, claire et simple : Indiquer les chemins vers les différents services avec des panneaux d'affichage à la bonne hauteur (ils sont visibles à distance et de

près sans considérablement lever la tête, dans le champ visuel de préférence).

Associer informations écrites et pictogrammes, éviter de surcharger la signalétique, un seul message à la fois, par un seul mot si cela est possible. Utiliser un code couleur permet de se diriger vers l'endroit recherché plus facilement. La signalétique doit être homogène dans toute la maison communale.

22. Annuler l'obligation de montrer la confirmation de rendez-vous pour entrer dans la commune.

23. Annuler l'impossibilité d'entrer dans le bâtiment ou d'attendre dans la salle d'attente aux personnes qui arrivent trop tôt à leur rendez-vous.

24. Configurer et équiper les espaces d'attente pour qu'ils soient agréables : prévoir des sièges suffisants au regard du volume des usagers du service, prévoir des toilettes à proximité, prévoir des jeux pour les enfants et une source d'eau. La lumière, la diffusion d'une musique d'ambiance calme, la décoration peuvent jouer un rôle apaisant et hospitalier.

25. Les écrans d'affichage des guichets sont difficiles à comprendre pour les personnes analphabètes, annoncer à voix haute le numéro ou le nom de la personne est le moyen le plus simple de les aider à se repérer.

L'accès aux guichets et la prise de rendez-vous

26. Définir des heures d'ouverture stables et dans la mesure du possible, homogènes dans (ou presque tous) les services communaux. Les plages horaires proposées doivent inclure des heures en dehors des heures de bureau : idéalement le samedi matin et deux soirs par semaine jusqu'à 19 heures.

27. Établir des permanences plusieurs fois par semaine sans rendez-vous dans tous les services communaux et pour toutes les démarches et inclure des horaires en dehors des heures de bureau.

28. Supprimer les tickets et les *numerus clausus* qui aboutissent au refoulement d'usagers et d'usagères et à l'impossibilité pour certaines personnes d'accéder au service public.

29. Garantir la possibilité de fixer un rendez-vous pour toutes les démarches via un guichet et un service téléphonique.

30. Garantir l'octroi d'un rendez-vous dans un délai n'excédant pas un mois.
Prévoir la possibilité d'avoir des rendez-vous dans un délai plus court pour les cas urgents.

31. Ne pas obliger à donner une adresse électronique pour obtenir un rendez-vous. Offrir la possibilité de confirmer le rendez-vous par SMS.

32. Dans la mesure du possible, fixer le rendez-vous suivant au guichet à la fin de la rencontre, quand les usagers et les usagères doivent retourner à la commune dans les six mois.

33. Réfléchir à des systèmes d'accès équitables aux services où le nombre de places est limité afin de promouvoir l'accès équitable de tous et toutes les habitantes et la mixité sociale. Le principe "*premier arrivé, premier servi*" pour le choix des écoles fondamentales, l'accès à des crèches communales, l'accès à des stages de vacances ou aux académies... porte préjudice aux populations moins informées, moins à l'aise avec le numérique ou avec l'écrit.

La rencontre avec l'agent ou l'agente de guichet

34. Garantir une certaine intimité et un certain confort au guichet : séparer les guichets et la salle d'attente et prévoir une certaine distance entre l'un et l'autre, proposer des chaises quand les guichets sont bas.

35. Former le personnel des guichets:

- À formuler simplement et intelligiblement certaines informations courantes en allant directement à l'essentiel (sans jargon ni raccourci) ; en utilisant des mots faciles à comprendre et, quand cela n'est pas possible, expliquer les mots compliqués.
- À vérifier la compréhension (lorsqu'on propose un choix à certaines personnes, elles ont tendance à opter pour la dernière proposition) et à reformuler ce qui n'est pas compris ;
- À rassurer ;
- À ne pas se formaliser en cas de non-respect de certains codes sociaux (tutoiement, questions directes, spontanéité...).

36. Proposer des interprètes dans les langues les plus parlées dans la commune, par exemple un ou une interprète dans une des cinq langues les plus parlées de la commune un jour par semaine (par exemple, lundi interprète en arabe, mardi en anglais, mercredi en italien, etc.).

37. Traiter toutes les demandes dans le délai légal de quatre mois en augmentant les moyens humains.

38. Permettre le paiement en espèce.

Conception et évaluation des services communaux

39. Offrir aux habitants et habitantes la possibilité de signaler facilement et de façon non écrite les erreurs et de les faire corriger, y compris en complétant les informations manquantes, conformément au règlement général sur la protection de données (RGPD).

40. Faciliter un mécanisme de plainte qui soit facilement identifiable et non écrit.

41. Impliquer les personnes en difficulté avec l'écrit (et d'autres populations fragilisées) lors de la conception de tout aménagement, équipement, message ou service (par exemple, lors de la conception des sites web, des lettres, des affiches, de la signalétique, etc.).

42. Réaliser des tests utilisateurs auprès de personnes en difficulté avec l'écrit (et d'autres populations fragilisées), afin de vérifier l'accessibilité d'un aménagement déjà établi, d'un système d'accès déjà utilisé, d'un message déjà rédigé, etc.

43. Évaluer systématiquement quels habitants et habitantes accèdent aux services communaux et lesquels n'y accèdent pas, sur base des critères tels que le genre, la nationalité, les revenus du ménage, la composition du ménage, la situation de handicap, etc.

BIBLIOGRAPHIE

- Amisi, Guy M., 2025. *Réforme du chômage : quels impacts et compensations pour le CPAS bruxellois ?* Bruxelles : Brulocalis.
- ATD Quart Monde France, 2024. *Stop à la maltraitance institutionnelle*.
- Audemar, Aurélie et Catherine Stercq (ccord.), 2017. *Comprendre, réfléchir et agir le monde. Balises pour l'alphabétisation populaire*, Bruxelles : Lire et Écrire.
- Balteau, Marie et Christine Hesse, Daphné Valsamis, Valentijn Vanoeteren, 2016. *L'accueil des CPAS. Rapport final*, Bruxelles : SPF Intégration Sociale.
- Bonnetier, Carol et Périne Brotcorne, Dana Schurmans, Patricia Vendramin, 2018. *Analyse de la fracture numérique sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles : Centre Informatique de la Région bruxelloise.
- Bourdieu, Pierre, 1986. "La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique" dans *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, année 1986 - 64, pp. : 3-19.
- Brotcorne, Périne, 2025. "Figure d'usagers numériques par défaut et inégalités" dans *Réseaux*, 2025/1, N° 249-250, pp. : 219 à 246.
- Brotcorne, Périne et Patricia Vendramin, 2017. *Recherche qualitative : usagers et parcours de vie. Problématisation et dispositif empirique*, IDEALiC – Powered by BELSPO, iMinds-SMIT Vrije Universiteit Brussel, CIRTES Université catholique de Louvain–Fondation Travail-Université.
- Brotcorne, Périne, 2020. « Une numérisation impensée des services d'intérêt général : un mécanisme producteur d'inégalités » dans *Journal de l'alpha*, N° 218 (3e trimestre 2020).
- Brotcorne, Périne et Koen Ponnet, Sarah Anrijs 2024. *Inclusion numérique. Baromètre de l'inclusion numérique 2024*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.
- Bruxelles pouvoirs locaux, 2024. "Les finances communales bruxelloises (2018-2022)", dans *Focus BPL* #12.
- Calvès, Gwénale, 2007. « Au service de la connaissance et du droit : le testing » dans *Horizons stratégiques*, 2007/3 n° 5, pp. : 8-16.
- Caponetti, Lia et Barbara Sak, 2016. "Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?", dans *Working Papers du CIRIEC*, N° 2016/06C.
- Caritas, 2019. *Belgium Country Report: Access to services by vulnerable groups - barriers, obstacles and good practices*, Bruxelles : Caritas.
- Commission communautaire française et de Commission communautaire commune, 2022. *Plan social santé intégré bruxellois*, Bruxelles.
- Dardy, Claudine, 1994. "Sommes-nous bien nous ? Petite socio-anthropologie des guichets dans un hôtel de ville", dans *Cahiers Internationaux de Sociologie*, N° 97, pp. : 389-401.
- De Laet, Sarah, 2018. "Le canal : frontière physique et symbolique" dans *Le Journal de Culture & Démocratie*, HORS-SÉRIE, Bruxelles.
- Défenseur des droits, 2016. *Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics. Les résultats d'une enquête mystère*, Paris : Défenseur des droits et l'Institut National de la Consommation (INC).
- Défenseur des droits, 2024. *L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers*, Paris : Défenseur des droits.
- Deville, Clara. 2018. "Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural", dans *Gouvernement et action publique*, 7(3), pp. : 83-112.
- Deville, Clara 2023. *L'État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales*, Vulaines sur Seine : Éditions du Croquant, collection Action Publique.
- Deville, Clara 2023b. "L'agenda de Mme. Matos. L'accueil sur rendez-vous dans les institutions du social comme outil de tri des popu-

- lations", dans *Sociétés contemporaines*, n° 132, pp. : 53-83.
- Deville, Clara et Charles Reveillere, 2023. "Introduction. Temporalités des droits et distance aux administrations", dans *Sociétés contemporaines*, n° 132, pp. : 5-20.
 - Dubois, Vincent, 2003. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica.
 - Dubois, Vincent, 2024. « Surveiller et punir les pauvres » dans *Délibérée*, N° 22(2), 13-20.
 - Duchesne, Justine 2025a. *Les "oubliés" du fond du bus. Quand mobilité et analphabétisme se conjuguent au quotidien*, Namur : Lire et Écrire Wallonie.
 - Duchesne, Justine 2025b. *Sortir de l'invisible*, Namur : Lire et Écrire Wallonie.
 - Faron, Lise, 2016. *À guichets fermés. Demandes de titres de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfectures*, Paris : La Cimade.
 - Faron, Lise 2016b. "Les e-préfectures restent inaccessibles", dans *Plein droit*, 2016/3 (n° 110), pp. : 11-15.
 - Fassin, Didier, 2000. "La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence", dans *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 55e année, N.5, pp. : 955-981.
 - Filippi, Samuel Bizien, 2022. "À guichets fermés : les étrangers mis à distance des préfectures", dans *Plein droit*, no 134, octobre 2022.
 - Flinker, Daniel, 2024. *De quoi la campagne contre l'ordonnance Bruxelles numérique est-elle le révélateur ?* Bruxelles : Lire et Écrire Bruxelles.
 - Flinker, Daniel, 2025. *L'humain d'abord ! Une campagne pour rendre les communes accessibles à tous·tes*, Bruxelles : Lire et Écrire Bruxelles.
 - Galván Castaño, Iria, 2019. *Adultes en difficulté avec l'écrit et nouvelles technologies : quel accès et quels usages ?* Bruxelles : Lire et Écrire Bruxelles.
 - Galván Castaño, Iria, 2022. *Les personnes analphabètes à l'épreuve de la dématérialisation des services d'intérêt général. La situation à Actiris, l'office régional bruxellois de l'emploi*, Bruxelles : Lire et Écrire Bruxelles.
 - Galván Castaño, Iria, 2023. *Inscriptions numérisées dans les écoles fondamentales bruxelloises. Un pas de plus vers la ségrégation scolaire ?* Bruxelles : Lire et Écrire Bruxelles.
 - Granjon, Fabien, 2024. "Instrumentation numérique et action publique" dans *Réseaux*, 2025/1, N° 249-250, pp. : 11 – 53.
 - Hassan, Emmanuel et Thomas Neumann, Linus Siöland, Berkay Akbaba, Michela Gasperini, Francesca Finello, Daniela Cinova et Till Eichler, 2023. *Access to essential services. Evidence from EU Member States : final synthesis report*, Bruxelles : Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission).
 - Kesteman, Nadia, 2020. "Entre illettrisme et illectronisme. Les nouveaux publics à faible autonomie administrative", dans *Revue des politiques sociales et familiales*, n°135, pp. : 65-73.
 - L'Horty, Yannick et Pascale Petit, 2023. "Mesurer des discriminations ethnoraciales en France : l'apport des testing", dans *Appartenances & Altérités*, n° 3.
 - Le Bris, Catherine et Pierre-Édouard Weill, 2018. "Les droits de l'homme commencent près de chez soi" dans *The Conversation*, 14 décembre 2028.
 - Martin, Pascal, 2011. "Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie", dans *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°189, pp. : 34-41.
 - McDermott, Ray et Hervé Varenne, 1995. "Culture 'as' Disability", dans *Anthropology & Education Quarterly*, 26, no. 3, pp.: 324–348.
 - Médiateur Fédéral, 2025. *Rapport d'activités 2024. Faire simple*, Bruxelles.
 - Neven, Jean-François et Julie Ringelheim, Véronique van der Plancke, 2022. *Les tests de situation et la méthode du client-mystère comme outils de détection et de preuve des discriminations*, CRIDHO Working Paper 2022–5, Institute for Interdisciplinary Research in Legal sciences (JUR-I) Centre for Philosophy of Law (CPDR).

- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2017. *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016*. Bruxelles : Commission communautaire commune.
- Ombuds Bruxelles, 2023. *Rapport annuel 2023*.
- Pasquier, Dominique, 2018. *L'Internet des familles modestes. Enquête dans la France rurale*, Paris : Presses des Mines, Collection Sciences sociales.
- Siblot, Yasmine, 2005a. "Les rapports quotidiens des classes populaires aux administrations. Analyse d'un sens pratique du service public", dans *Sociétés contemporaines*, no 58(2), pp. : 85-103.
- Siblot, Yasmine, 2005b. "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles" Diagnostics misérabilistes et réformes libérales", dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, no 159(4), pp. : 70-87.
- Stavo-Debaughe, Joan, 2020. "De quoi (et pour qui) l'hospitalité est-elle une qualité ?" dans Sophie Bourgault, Sophie Cloutier, Stéphanie Gaudet (dir.), *Éthiques de l'hospitalité, du don et du care : Actualité, regards croisés*, Ottawa : Presses Universitaires d'Ottawa.
- Test Achat, 2001. "Coûteuses erreurs d'information aux guichets de gare" dans *Test-Achats Magazine*, n° 441 - mars 2001.
- Test Achat, 2006. *Bureaux de poste : la qualité du service se détériore encore !* Communiqué de presse 499.
- Test Achat, 2010. *La qualité des services d'une administration communale sur trois laisse à désirer*, Communiqué de presse Test-Achats 545.
- UNIA et Service de lutte contre la pauvreté, 2023. *Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services (publics ou privés)*, 3 février 2023, Bruxelles.
- Van Criecken, Mathieu, 2022. "Une carte politique de l'urbanisme bruxellois. Où est le nouveau musée ?" dans *Observatoire Belge des Inégalités*, 11 octobre 2022.
- Van Deursen, Alexander J.A.M., Helsper, Ellen, Eynon, Rebecca and Jan A.G.M. Van Dijk, 2017. "The compoundness and sequentiality of digital inequality" dans *International Journal of Communication*, 11, pp. : 452-473.
- Van Deursen, Ellen J. Helsper, Rebecca Eynon, Jan A. Van Dijk, 2017. *The compoundness and sequentiality of digital inequality*, Int. J. Commun. 11 (2017), pp. 452-473.
- Van Hamme, Gilles et Tais Grippa, Mathieu Van Criecken, 2016. "Mouvements migratoires et dynamiques des quartiers à Bruxelles", dans *Brussels Studies*, numéro 97, 21 mars 2016.
- Van Neck, Sébastien, 2024. *Prendre sa place dans l'aide sociale. Des adultes peu scolarisés aux prises avec le non-recours au CPAS*, Namur : Lire et Écrire Wallonie.
- Vezinat, Nadège, 2024. *Le service public empêché*, Paris : PUF.
- Ville de Bruxelles, Affaires citoyens, 2024. *Panel citoyen 21/11/2024*. Front Office, Bruxelles.
- Vleminckx, Justine et Martin Kern, 2024. « Le travail social face aux défis du numérique » dans *Les cahiers de la recherche d'action*, n°16.

ANNEXES

Annexe 1 : Grilles des groupes de discussion

Annexe 1.a. Grille d'entretien pour les groupes de discussion avec des personnes en difficulté avec l'écrit sur l'accessibilité des communes bruxelloises.

(Support visuel : photos des maisons communales par exemple, de quelques formulaires ou guichets...)

- Avez-vous été récemment à la commune/ quelle est la dernière démarche que vous avez effectuée à la commune ? Pouvez-vous nous raconter comment ça s'est passé ?
- Quand vous devez faire une démarche à la commune, comment est-ce que vous faites ? Par exemple :
 - Pour demander RDV ?
 - Pour renouveler votre carte d'identité ?
 - Pour changer votre adresse ?
 - Pour vous inscrire à la commune ?
 - Pour demander un certificat de résidence ou une composition de ménage ?
 - Pour inscrire vos enfants à l'école ?
 - à la crèche ? dans un stage ?
- Rencontrez-vous des difficultés dans vos démarches ?
- Demandez-vous de l'aide ? À qui ? Et/ou : Où ?
- Il y a des démarches plus faciles ? Lesquelles ? Pourquoi ?
- Avez-vous déjà décidé de ne pas faire une démarche ou demander un document à cause des difficultés ?
- Et il y a eu des conséquences ?
- Comment vous vous sentez par rapport à ces difficultés ? Et par rapport à l'aide ?
- Qu'est-ce qui manque selon vous, pour faciliter les démarches ?
- Quelle serait pour vous la commune idéale ? Quand une commune est-elle accessible/ accueillante/hospitalière pour vous ? (But : penser aux critères d'une commune accessible)

Annexe 1.b. Grille d'entretien pour les groupes de discussion avec des informaticiens et des informaticiennes publics sur l'accessibilité des communes bruxelloises.

- Que pensez-vous des administrations communales ?
- Quelles sont les demandes les plus courantes que vous recevez par rapport aux communes ? Par exemple :
 - Demander RDV ?
 - Renouveler la carte d'identité ?
 - Changer d'adresse ?
 - S'inscrire à la commune ?
 - Inscrire les enfants à l'école ? à la crèche ? dans un stage ?
- Quels sont les documents les plus demandés ? Par exemple :
 - Composition de ménage
 - Certificat de résidence
 - Acte de naissance
 - Extrait de casier judiciaire
- Quelles sont les démarches les plus faciles à faire pour le public à qui vous vous adressez ? Et les plus difficiles ? Et pour vous-même ? Pour quoi ?
- Quelles sont les difficultés qu'ont les personnes pour réaliser ces démarches ? (Par exemple ne pas avoir une connexion internet/un ordinateur, fracture numérique, difficulté avec le langage écrit, avec le français, non-compréhension des démarches, de la configuration de l'administration, des cas qui cumulent des difficultés, etc...)
- Quand les personnes viennent chez vous, elles ont déjà essayé de réaliser les démarches seules ?
- Quel est le parcours d'aide le plus courant des personnes qui vous demandent de l'aide (commune, famille, proches, EPN...)
- Comment les personnes arrivent-elles jusque chez vous : bouche-à-oreille, orientation par la commune... ?
- Avez-vous observé des personnes qui décident de ne pas recourir aux droits ? Ou de conséquences négatives de ce manque d'accessibilité sur les personnes qui viennent chez vous ?

- Il y a des communes plus accessibles que d'autres ? Pourquoi ?
- Quelle serait pour vous la commune idéale ? Quand une commune est-elle accessible/accueillante/hospitalière pour vous ? (But : penser aux critères d'une commune accessible)
- Quelles seraient les conditions idéales pour mieux réaliser votre travail ?
- Comment vous vous sentez par rapport à l'aide que vous proposez ?
- Avez-vous déjà été en contact avec la commune/une administration communale pour se coordonner, vous proposer des permanences chez eux... ?
- Avez-vous observé/constaté que les personnes qui fréquentent votre association ont des difficultés pour accéder à certains services communaux ?
- Si oui, quelles sont les demandes les plus courantes que vous recevez par rapport aux communes ? Pour quels services ? Dans quelles communes ?
- Comment l'avez-vous constaté ? Ils se plaignent ? Ils vous demandent de l'aide ?
- Quelles sont les difficultés qu'ont les personnes pour réaliser ces démarches ?
- Quand les personnes viennent chez vous, elles ont déjà essayé de réaliser les démarches seules ? Quel est le parcours d'aide le plus courant des personnes qui vous demandent de l'aide (commune, famille, proches, EPN...) ?
- Comment gérez-vous la question de la confidentialité des données et des informations ?
- Avez-vous observé des personnes qui décident de ne pas recourir aux droits ? Ou de conséquences négatives de ce manque d'accessibilité sur les personnes qui fréquentent votre association ?
- Avez-vous déjà été en contact avec la commune pour se coordonner, pour expliquer les difficultés vécues par votre public ?
- Quelle serait pour vous la commune idéale ? Quand une commune est-elle accessible/accueillante/hospitalière pour vous ? (But : penser aux critères d'une commune accessible)

Annexe 1.c. Grille d'entretien pour les groupes de discussion avec des travailleurs et des travailleuses qui accompagnent des personnes analphabètes sur l'accessibilité des communes bruxelloises.

- Pouvez-vous vous présenter et expliquer brièvement votre travail au sein de l'association ?
- Pouvez-vous décrire le public qui fréquente votre association ? Est-ce que vous avez observé que le public de votre association a des difficultés avec la lecture et l'écriture ?
- Le public qui fréquente votre association, a-t-il des outils numériques ? Utilise-t-il les nouvelles technologies ? Comment ?
- Ces personnes ont-elles un ordinateur à la maison ? L'utilisent-elles ?
- Ont-elles une connexion Internet à la maison ? Et sur leur téléphone ?
- Utilisent-elles le courriel ?
- Font-elles des démarches administratives online ?
- Gèrent-elles leur compte bancaire en ligne ?
- Quelles sont les demandes des personnes par rapport aux nouvelles technologies ?
- L'association travaille-t-elle sur l'inclusion numérique ?

Annexe 2 : Fiche de déclaration des problèmes

EST-CE QUE LE PROBLÈME D'ACCÈS A EU DES CONSÉQUENCES SUR LA PERSONNE OU SUR UNE AUTRE PERSONNE (par exemple son enfant) ?
(Par exemple : la personne n'a pas pu accéder à un droit ou à un service, elle doit demander de l'aide pour faire la démarche, elle se sent démoralisée ou discriminée, etc.)

...

EST-CE QUE LA PERSONNE A PU RÉALISER LA DÉMARCHE ADMINISTRATIVE, MALGRÉ LE PROBLÈME ? Si oui, comment ?
(Par exemple : un travailleur de la commune l'a orientée vers un informaticien public, la personne a demandé de l'aide à un proche, etc.)

...

SI VOUS CONSIDÉREZ QUE LA PERSONNE PEUT AVOIR ÉTÉ VICTIME D'UN DISCOURS DE HAINE OU D'UNE DISCRIMINATION
c'est-à-dire d'un traitement injuste ou inégal sur base de ses caractéristiques personnelles, par exemple sa nationalité, sa couleur de peau, ses difficultés avec la lecture et l'écriture ou parce qu'elle ne sait/peut pas utiliser les nouvelles technologies, VOUS POUVEZ CONTACTER UNIA en ligne WWW.UNIA.BE ou au numéro gratuit 0800 12 800 du lundi au vendredi de 9h30 à 13h.

CréDAF

Lire et Écrire Bruxelles est reconnue par la COCOF comme Centre Régional pour le Développement de l'Alphabétisation et de l'Apprentissage du Français pour adultes.

Avec le soutien de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire française, d'Actiris, de Bruxelles Formation et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, d'Apprentissage du Français pour adultes.



Fiche de description des problèmes d'accès à un service communal bruxellois

En 2024 et 2025, Lire et Écrire Bruxelles réalise une étude sur l'accessibilité non numérique (guichets, services téléphoniques et voie postale) des communes bruxelloises pour les personnes en difficulté avec l'écrit.

Dans ce cadre, cette présente fiche nous permet de récolter les problèmes d'accessibilité que rencontrent les personnes analphabètes quand elles veulent accéder aux services communaux bruxellois. Toutes les données récoltées seront traitées par Lire et Écrire Bruxelles en respectant la confidentialité. Les noms seront anonymisés.

POUR DES QUESTIONS OU DES SUGGESTIONS SUR CE FORMULAIRE OU SUR L'ÉTUDE, merci de contacter Iría Galván, par téléphone 02 412 56 10 ou par email iria.galvan@lire-et-ecrire.be.



Lire et Écrire Bruxelles

PERSONNE QUI REMPLIT CETTE FICHE

(La personne qui remplit cette fiche n'est pas responsable des données déclarées par la personne concernée)

Date : .../.../... (de remplissage de la fiche)

Prénom et NOM :

Association :

Téléphone ou mail de contact (optionnel) :

PERSONNE CONCERNÉE PAR LE PROBLÈME D'ACCÈS

Prénom et NOM (optionnel) :

Date : .../.../... (à laquelle le problème est survenu, même approximative)

GENRE	ÂGE
☐ Femme	☐ 18 – 25 ans ☐ 56 – 65 ans
☐ Homme	☐ 26 – 35 ans ☐ 66 – 75 ans
☐ Autre	☐ 36 – 45 ans ☐ + de 76 ans
	☐ 46 – 55 ans

ACCÈS AUX TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES	STATUT DE LA PERSONNE EN FONCTION DE SA SOURCE PRINCIPALE DE REVENUS
☐ La personne a un smartphone	☐ Travailleur-se
☐ La personne a un ordinateur	☐ Chômage indemnisé
☐ La personne a accès à internet à domicile	☐ CPAS
	☐ Handicap ou mutuelle
	☐ (Pré)pension
	☐ Sans revenu propre
	☐ Autre travailleur-se
	☐ Chômage indemnisé
	☐ CPAS
	☐ Handicap ou mutuelle
	☐ Sans revenu propre
	☐ Autre

DESCRIPTION DU PROBLÈME D'ACCÈS

Dans quelle commune la personne concernée a eu un problème ? :

Dans quel service communal ? :

QUE S'EST-IL PASSÉ ? Décrivez la situation le plus concrètement possible :
(Par exemple : la démarche administrative ne peut pas se faire au guichet ou par téléphone, la démarche implique l'envoi d'un email –et la personne ne sait pas le faire–, le délai du rendez-vous est trop long, la personne n'a pas compris les explications qu'elle a reçues du travailleur communal, etc.)

...

EST-CE QUE LA PERSONNE A ESSAYÉ DE RÉSOUDRE LA SITUATION ?
(Par exemple : la personne a exprimé au guichet ou par téléphone ses difficultés pour faire les démarches en ligne, ses difficultés avec la langue et/ou pour lire ou écrire, la personne a raconté l'urgence de la situation, etc.)

...

Annexe 3 : Carton Jaune de Schaerbeek



CARTON JAUNE AUX SERVICES COMMUNAUX

PAS ASSEZ DE GUICHETS HUMAINS
+
TROP DE NUMÉRISATION
=
EXCLUSION



Ed. Resp: Paul Laurent. Rue de la Poste
156. 1030 SCHAERBEEK
Ne pas jeter sur la voie publique

Les derniers chiffres sont inquiétants :
40% des Belges de 16 à 74 ans
sont en situation de **vulnérabilité numérique** en 2023.

Source: Baromètre de l'inclusion numérique Fondation Roi Baudoin 2024

Nous demandons à la commune d'agir !

NOUS VOULONS DES SERVICES COMMUNAUX DE QUALITÉ ET ACCESSIBLES :

- ☒ PHYSIQUEMENT
- ☒ SANS RENDEZ-VOUS
- ☒ PLUSIEURS CRÉNAUX HORAIRES
- ☒ TOUT TYPE DE DEMANDE
- ☒ AVEC DU PERSONNEL FORMÉ

Partagez l'information autour de vous !



Pour plus d'information sur l'action
ou compléter votre carton en ligne :
<https://cartonjaune-gelekaart.carrd.co>

NOUS VOULONS DES SERVICES COMMUNAUX DE QUALITÉ ET
ACCESSIBLES :

- ☒ PHYSIQUEMENT
- ☒ SANS RENDEZ-VOUS
- ☒ PLUSIEURS CRÉNAUX HORAIRES
- ☒ TOUT TYPE DE DEMANDE
- ☒ AVEC DU PERSONNEL FORMÉ

Vous avez été confronté-e à une situation d'exclusion ?
Partagez-nous votre expérience

Prénom :

Code postal :

CRéDAF Lire et Écrire Bruxelles est reconnue par la COCOF comme
Centre Régional pour le Développement de l'Alphabétisation et
l'apprentissage du Français pour adultes

Avec le soutien de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire
française, d'Actiris, et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Cofinancé par l'Union
européenne.

