

(RÉSUMÉ) L'ACCÈS DES PERSONNES ANALPHABÈTES AUX GUICHETS :

LA SITUATION DANS SEPT ADMINISTRATIONS COMMUNALES BRUXELLOISES



Lire et Ecrire
Bruxelles

Iria Galván Castaño
2025

« 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)

ORIGINE DE NOTRE QUESTIONNEMENT ET QUESTION DE DÉPART

Depuis plusieurs années, l'association Lire et Écrire mène une campagne pour demander le maintien des canaux de communication non numériques 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.

À la suite de plusieurs actions, Lire et Écrire Bruxelles et d'autres associations et entités bruxelloises sont parvenus à rendre obligatoire un guichet, un service téléphonique et la voie postale pour accéder aux administrations bruxelloises. Cependant et selon les nombreux témoignages que nous avons reçus, l'ordonnance 'Bruxelles numérique' n'est pas appliquée systématiquement sur le terrain, en particulier au niveau communal. Les communes sont le premier niveau de contact entre l'État et la population, elles mènent des missions essentielles dans l'accès aux droits et aux services fondamentaux.

Dans ce contexte, Lire et Écrire Bruxelles a décidé de réaliser une enquête sur l'accessibilité des services communaux bruxellois. La Région de Bruxelles-Capitale compte environ 1,25 million d'habitants et habitantes. Nous estimons que 10 % des adultes sont analphabètes du point de vue fonctionnel. La Région est formée de 19 communes. Elles sont très différentes entre elles, soit en population, en PIB par habitant ou habitante ou en budget disponible pour réaliser leurs missions.

Vu le contexte et les moyens, nous avons circonscrit notre question de départ : **dans quelle mesure les services communaux d'Anderlecht, Bruxelles-Ville,**

Forest, Ixelles, Molenbeek Saint-Jean, Saint-Gilles et Schaerbeek sont-ils accessibles via des guichets pour les personnes en difficulté avec l'écrit ?

MÉTHODOLOGIE

Nous avons utilisé cinq méthodologies différentes pour répondre à notre question de départ :

- 1) Analyser et comparer l'accessibilité via des accueils physiques à partir de l'information disponible sur les pages web communales : nous avons observé que le degré d'accessibilité des guichets varie en fonction de la démarche à réaliser et selon le statut de la personne. De plus, les informations disponibles sur les pages web ne se correspondent pas toujours à la réalité, qui peut varier d'un jour à l'autre. Difficile dans ces conditions de comparer l'accessibilité via des guichets, mais aussi de s'en informer.
- 2) Récolter des 'Fiches de déclaration de problèmes' : nous avons distribué à des travailleurs et des travailleuses d'associations une fiche où ils et elles pouvaient reporter les problèmes d'accès aux services communaux rencontrés par leurs publics en difficulté avec l'écrit.
- 3) Observation participante : nous avons observé les salles d'attente de plusieurs services et de plusieurs communes. Nous avons accompagné une apprenante à faire ses démarches administratives plusieurs fois. Certains services et certaines communes ne sont accessibles que sous rendez-vous, impossible donc d'entrer dans leur bâtiment et d'observer leur salle d'attente.

- 4) Réaliser des tests des services par des témoins privilégiés et privilégiées : nous avons essayé de créer des groupes de personnes qui, de façon coordonnée et inopinée, testent l'accessibilité de certains services communaux. Les apprenants et apprenantes avaient beaucoup de réticences à faire les tests, soit parce qu'ils et elles redoutaient de revivre des expériences pénibles, soit parce qu'ils et elles craignaient des réprimandes de la part des autorités communales.
- 5) 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 2024 et 2025, 12 associations ont collaboré avec Lire et Écrire Bruxelles pour mettre en œuvre ces méthodologies. 118 personnes en difficulté avec l'écrit et 21 travailleurs et travailleuses qui les accompagnent ont donné leur avis pour notre étude.

RÉSULTATS : LES CHEMINS VERS LE GUICHET

Se rendre à la commune

Pouvoir aller (seul ou seule) à la commune

Beaucoup de personnes ont reconnu ne jamais aller seules à la maison communale, particulièrement celles qui sont dans un niveau de formation oral débutant (en apprentissage du français oral). Elles se font accompagner par des proches ou par des assistants sociaux et des assistantes sociales.

En effet, se débrouiller dans l'administration communale de façon autonome exige beaucoup de compétences : comprendre et parler le français (ou le néerlandais), déchiffrer le contexte social et le mode d'organisation des services communaux, savoir lire et écrire, se débrouiller avec certains usages numériques (borne, code QR, mail), entre autres.

Savoir aller à la commune

Les personnes en difficulté avec l'écrit rencontrent souvent des difficultés pour se déplacer. Pour certaines d'entre elles, il est difficile de lire une carte, d'acheter un titre de transport à une borne ou d'utiliser un GPS, parmi d'autres difficultés.

Comme l'explique la sociologue française Clara Deville, les distances physiques peuvent aussi incarner des distances sociales et symboliques¹. De fait, les bâtiments qui hébergent les maisons communales sont parfois impressionnants en soi et éloignés géographiquement des quartiers où habitent les personnes analphabètes.

Vouloir aller à la commune

Plusieurs personnes participant à notre étude ne se sont pas senties respectées par les services communaux par le passé et elles ont décidé de ne plus retourner à la commune.

Certains participants et participantes pensent que ce traitement est dû à leur façon de s'exprimer (qui ne respecte pas les codes linguistiques dominants), d'autres l'imputent à leurs difficultés pour manier les outils informatiques.

Plusieurs personnes se sont senties discriminées dans les services communaux à cause de leur couleur de peau ou à cause de leur accent étranger. Ces expériences conditionnent le comportement et l'estime de soi des personnes qui les vivent.

¹ 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, pp. : 207-208.

Y entrer et s'y orienter

Le sociologue français Vincent Dubois affirme que le cadre physique influence nos attentes et notre rapport à son égard². Le philosophe suisse Joan Stavo-Debaugue défend que pour qu'il y ait de l'hospitalité, il faut un lieu "qui rassure et génère le sentiment du chez soi"³.

De l'impossibilité d'y entrer

Dans certaines communes, il n'est plus possible d'entrer sans rendez-vous préalable. Dans certains cas, c'est même impossible de demander rendez-vous dans un accueil physique.

Ainsi par exemple, nous avons reçu 20 fiches de déclaration de problème critiquant l'accès au «service étrangers» de la commune de Molenbeek. Ces témoignages dénoncent l'impossibilité de demander rendez-vous sur place, le fait que toutes les plages horaires sont déjà prises sur le planning de la page web de la commune, l'impossibilité de parler avec une personne quand il y a une urgence ou pour poser une question.

À noter que la situation n'est pas la même dans le «service population» (belge), qui est disponible sans rendez-vous (voir image affiche).



Image : affiche de la commune de Molenbeek.

Attendre à l'extérieur

Nous avons observé des services qui décident de faire attendre dehors les habitants et habitantes que s'y rendent. Ainsi, nous voyons très souvent (notre bureau étant très proche) une file d'attente face au bâtiment qui abrite le « service étrangers » de Molenbeek. Pourtant, la grande salle d'attente n'est remplie qu'à moitié (les murs sont vitrés).



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

Existence et accès à un accueil d'information générale

Le guichet de pré-accueil est le premier endroit auquel les populations les plus fragilisées vont se rendre pour prendre rendez-vous ou pour se renseigner. Cependant, certains services et certaines communes n'en ont pas. C'est ainsi au «service étrangers» de Molenbeek. C'est aussi le cas dans le «Bureau étrangers» de la commune d'Ixelles. Une borne et un photomaton « reçoivent » les ayants-droits. Le reste des services de la commune d'Ixelles (le «service population» (belge), «état civil», «urbanisme» ou «permis d'environne-

². Dubois, Vincent, 2003. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica, pp. : 42-43.

³. Stavo-Debaugue, 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, pp. : 12-13.

ment») se trouvent dans la maison communale. Ce bâtiment dispose d'un grand guichet de pré-accueil, d'une zone avec des bornes et d'un espace avec des ordinateurs en self-service. Plusieurs personnes accueillent la population.

Les bornes, les ordinateurs en libre-service et les écrans

La plupart de communes ont fait placer des bornes à l'entrée de leur maison communale. Certaines maisons communales disposent aussi d'ordinateurs en libre-service, 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.

Mais ces technologies ne sont pas faciles à utiliser pour les personnes en difficulté avec l'écrit, particulièrement les bornes. Preuves en sont les nombreux témoignages que nous avons récoltés à cet égard. Lire les écrans d'affichage, utiliser les ordinateurs en libre-service ou les photomats sont aussi des exercices ardu pour les personnes en difficulté avec l'écrit. Voilà l'expérience d'une participante au test d'accessibilité de la commune de Bruxelles-Ville :

“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.»

Mais, les difficultés avec les outils numériques ne semblent pas être un problème exclusivement pour les personnes analphabètes, beaucoup d'autres populations rencontrent aussi des difficultés ou des réticences. Preuves en est le fait que beaucoup de communes ont placé un agent ou une agente à côté des appareils.

Circulation et signalétique : s'orienter dans l'espace

Lors de la réalisation du test d'accessibilité de la commune de Bruxelles-Ville, nous avons observé que les apprenantes ont parfois des difficultés pour s'orienter dans l'espace de la commune. Les panneaux d'affichage dans le champ visuel, l'association des informations écrites aux pictogrammes, les codes couleur, la signalétique simple et homogène sont des bonnes pratiques pour faciliter l'orientation.

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

Nous avons observé que, malgré l'obligation légale, certaines démarches et services communaux restent inaccessibles via un guichet.

Les services pour l'enfance sont souvent accessibles uniquement en ligne. Il faut noter que le nombre (ou le choix) de places dans ces services est limité et que le système d'inscription passe souvent par le principe du “premier arrivé, premier inscrit”. Ainsi par 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. À l'instar des plaines de vacances à la commune de Forest et des crèches communales à Schaerbeek qui obligent à passer par internet pour y avoir accès.

Des autres démarches qui souvent ne peuvent pas se réaliser (ou pas entièrement) aux guichets sont les demandes de renouvellement de séjour des personnes avec une nationalité hors UE. C'est ainsi à la commune de Molenbeek. Pareil à Schaerbeek où les documents pour renouveler le titre de séjour – carte A/H doivent être envoyés par mail ou par la poste.

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

Dans certaines communes, toutes les procédures administratives peuvent se réaliser à un guichet. Mais, les permanences ne se déroulent qu'aux plages horaires matinales et elles ne sont souvent accessibles que pour certaines démarches. Pour le reste, il faut demander rendez-vous, souvent par internet. Les personnes analphabètes ont beaucoup de difficultés pour prendre rendez-vous en ligne. Elles ne sont pas les seules : la sociologue belge Périne Brotcorne cite une étude de cas de la plateforme bruxelloise IRISbox qui montre que 45% des participants et des participantes n'arrivent pas à prendre rendez-vous en ligne via cette application⁴.

De plus, le passage par rendez-vous suppose l'invisibilisation du problème de disponibilité des guichets et de l'entrave des consultations afin de se renseigner.

Les délais non raisonnables

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. Les plages horaires disponibles sont parfois très lointaines ou sont même inexistantes.

Une forme d'activation qui pèse sur les personnes fragilisées et sur les associations qui les accompagnent

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. Face à l'injonction numérique, les populations en difficulté font souvent recours à des proches ou à des

travailleurs et/ou des travailleuses des associations qu'elles fréquentent. Parfois, ce sont les services communaux mêmes qui renvoient le public en difficulté avec le numérique directement vers les associations.

Cette dynamique pose plusieurs questions. D'abord, le travail de "secrétariat" réalisé par les tiers aidants et par les associations est souvent invisible, donc non rémunéré et non valorisé. Ensuite, les proches (conjoint, enfants, amis) et les travailleurs et travailleuses des associations deviennent les responsables ultimes de l'accès aux droits de ces personnes fragilisées. Enfin, l'administration communale est régie par les principes juridiques d'égalité, c'est-à-dire qu'aucune distinction ne doit être faite entre usagers et usagères quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même, et par le principe d'adaptabilité, l'obligation d'ajustement des services aux besoins des usagers et usagères. Ces deux principes sont aujourd'hui remis en question par les modes d'organisation de certains services communaux.

Les conditions de réussite de la rencontre administrative

Le personnel de la commune incarne l'État et détient le savoir face à la population. Aujourd'hui, l'habitant ou l'habitante fragilisé (peu formé, âgé, dans une situation complexe...) est celui qui se rend plus souvent à la commune ; puisque c'est ce-elle ou lui qui rencontre des difficultés pour réaliser les démarches en ligne et de façon autonome⁵. En même temps, nous assistons à une complexification de la législation et des démarches administratives⁶. Dans ce cadre, un des éléments essentiels du travail des employés et des employées aux guichets vise d'expliquer d'une façon compréhensible et claire les démarches administratives et les enjeux en question aux habitants et habitantes fragilisés⁷.

.....
⁴. Brotcorne, Périne, 2025. "Figure d'usagers numériques par défaut et inégalités" dans *Réseaux*, 2025/1, N° 249-250, pp. : 238.

⁵. Voir : Ibid. Dubois, pages 31-32. 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. : 40.

⁶. Médiateur Fédéral, 2025. Rapport d'activités 2024. Faire simple, Bruxelles, pp. : 37.

⁷. Ibid. Dubois, page 60.

En accompagnant à plusieurs reprises à une apprenante (Madame H.) pour une demande de nationalité belge à la commune de Bruxelles-Ville, nous avons remarqué que les explications données par les personnes aux guichets n'étaient pas claires (tant pour Madame H. que pour la chercheuse) et qu'elles étaient données au compte-gouttes. Cela a allongé le parcours vers son droit de Madame H. De plus, le personnel au guichet n'était pas bien informé des évolutions du code de la nationalité. Nous avons dû imprimer la loi, se la montrer et argumenter pour la faire valoir. Les difficultés vécues par Madame H. montrent que la population a (parfois) besoin de connaître (et de pouvoir les prouver) ses droits pour pouvoir les faire valoir.

Le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie observé par le politologue Américain Michael Lipsky existe encore bel et bien malgré la numérisation. Une autre conclusion que nous tirons de nos données, et qui est aussi observée par Dubois⁸, 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.

MISE EN PERSPECTIVE DES RÉSULTATS AU REGARD DE NOS CADRES THÉORIQUE ET D'ANALYSE

Une distance culturelle, sociale et symbolique sépare les personnes analphabètes des administrations communales.

Les personnes en difficulté avec l'écrit sont loin des administrations communales d'un point de vue culturel, social et symbolique à cause de :

- Leur manque des compétences langagières en français
- Leurs difficultés avec les outils numériques

- La non-compréhension (complète ou fine) du contexte social, légal et/ou politique
- Leurs difficultés pour se déplacer et pour s'approprier l'espace public
- Leur manque de capital culturel savant et européen : les personnes qui fréquentent notre association parlent d'autres langues que le français et le néerlandais (parfois, plusieurs autres langues) et elles ont des ressources culturelles provenant des cultures dites populaires, souvent non européennes. Mais, l'administration n'estime comme appropriés que les compétences langagières en français, les connaissances et les codes sociaux provenant (fondamentalement) de la culture savante européenne.
- Leur faible capital économique et leur dépendance financière : les personnes analphabètes vivent extrêmement souvent dans des conditions socio-économiques précaires. Les personnes interviewées lors de cette étude dépendent financièrement des services communaux, de façon directe ou indirecte et à différents degrés. Dans ce cadre, se rendre à la commune pour accéder à un service est en soi une source de stress, voire de peur.

Les modes d'organisation des services communaux mettent à distance les populations fragilisées

Comme l'explique Deville : "Le fonctionnement administratif contribue à mettre à l'écart ceux qui sont loin."⁹ 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.

⁸. Ibid. Dubois, page 62.

⁹. Ibid. Deville, page 107.

- Des démarches uniquement disponibles en ligne
- Le passage obligatoire par le numérique à un moment donné du parcours : obligation de fournir un mail, d'envoyer la documentation par mail, de scanner un code QR, de passer par la borne, etc.
- De l'augmentation des compétences requises pour y accéder : nous observons que le langage écrit et les usages numériques sont de plus en plus sollicités dans le chemin vers les droits. De plus, la documentation requise et les conditions pour accéder à certains services et droits ne cessent pas de croître ou de se complexifier.
- Des "aménagements dissuasifs" pour réduire le nombre de personnes aux guichets : comme l'inexistence d'un guichet d'accueil, la prise de rendez-vous obligatoire (parfois par internet), les permanences uniquement le matin et pour certaines démarches, le fait de faire patienter la population dehors, le renvoi vers les bornes, ...
- La violence symbolique et la maltraitance institutionnelle.
- Du traitement moins favorable des personnes étrangères dans certaines communes : nous avons observé que les démarches à réaliser par la population étrangère sont souvent moins accessibles via des accueils physiques que celles réservées aux personnes portant la nationalité belge. De plus, les conditions matérielles de l'accueil sont parfois beaucoup moins confortables dans les services destinés à la population étrangère que celles réservées à la population belge.

CONCLUSIONS

Pour la population analphabète, l'autonomie totale face à la bureaucratie communale est aujourd'hui un objectif inatteignable. L'alphabétisation populaire est manifestement un levier d'autonomie administrative, mais elle ne peut pas tout faire. Les compétences requises pour accéder aux services communaux sont très élevées et n'arrêtent pas de croître.

En même temps, les personnes analphabètes ne sont pas les seules à rencontrer des difficultés pour faire les démarches administratives de façon numérique. Nous avons pu observer que le contact humain reste extrêmement demandé dans les sept communes étudiées. Voici quelques photos des personnes qui attendent leur tour dans les communes :



Anderlecht 26 juin 2025, 8h30 du matin.



Schaerbeek 6 mai 2025, 9h45 du matin.

S'assurer qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers et usagères quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même est une obligation des administrations communales. S'assurer que toutes les démarches administratives soient accessibles via les quatre canaux de communication (numérique, guichet, téléphone, voie postale) établis dans l'ordonnance 'Bruxelles numérique' est aussi une obligation légale.

Nous sommes face au non-respect des obligations légales par des communes.

Mais, nous sommes ici face à un problème démocratique et de cohésion sociale puisque, comme Stavo-Debauge nous le dit, le sentiment d'égale appartenance s'atteint (aussi) en s'assurant que toutes les personnes soient en mesure de participer d'un monde commun, qu'elles fréquentent les mêmes espaces, en utilisant des équipements similaires et en recevant de ces derniers des bienfaits comparables¹¹.

Les communes ainsi que les autorités fédérales, régionales et communautaires doivent garantir que les services communaux soient en mesure de respecter la loi. Pour cela, les communes doivent être financées à la hauteur de leurs besoins, en tenant compte de leurs populations et de leurs contextes sociaux et économiques spécifiques.



Molenbeek 2 avril 2025, 8h30 du matin.

Si, comme Dubois nous le dit, les relations de guichet sont une voie d'analyse du traitement social des pauvres dans une société¹⁰ ; alors, le traitement social des populations fragilisées dans notre société peut être qualifié de défaillant voir discriminant, notamment par rapport au traitement réservé dans certaines communes aux personnes en difficulté avec l'écrit, avec le numérique ou les personnes étrangères.

¹⁰. Ibid. Dubois, page 194.

¹¹. Ibid. Stavo-Debauge, page 8.



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.

