

CRITIQUE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE 'BRUXELLE NUMÉRIQUE' SOU MIS AU GOUVERNEMENT POUR APPROBATION EN DEUXIEME LECTURE

19 juin 2023

Depuis 10 mois, nous nous mobilisons contre l'ordonnance 'Bruxelles numérique' en préparation¹. Afin de garantir l'accès effectif aux droits de tous les Bruxelloises et Bruxellois, nous demandons une autre ordonnance qui impose, finance et développe des guichets physiques et des services téléphoniques, accessibles et de qualité, dans les services d'intérêt général et donc dans les services publics.

L'enjeu est ici l'accès de milliers de nos concitoyens à leurs droits. Il ne s'agit pas simplement d'un avis des associations mais d'une réalité démontrée par les analyses de la Fondation Roi Baudouin, le rapport du Médiateur fédéral et qui rejoint l'une des dernières résolutions du Parlement européen.

Pour le ministre de la transition numérique, l'ordonnance Bxl numérique est une législation cadrant et renforçant l'usage du numérique. Pour nous, cette mesure va entraîner l'accélération de la digitalisation sans prendre en compte les difficultés rencontrées par la moitié de la population en vulnérabilité numérique et sans apporter de solutions garantissant l'accès aux services via d'autres canaux que le numérique.

Un avant-projet d'ordonnance inacceptable mais approuvé en 1^{ère} lecture en mars 2023

Le jeudi 9 mars 2023, un avant-projet d'ordonnance (APO) a été approuvé en première lecture par le gouvernement régional. Pour nous, ce texte était inacceptable pour diverses raisons². La principale étant que les « alternatives à toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire en ligne » (Art. 13) n'étaient pas citées dans le texte de l'ordonnance en construction. Pour nous, l'avant-projet d'ordonnance doit obliger les services à maintenir des guichets physiques accessibles à tous et toutes et des services téléphoniques de qualité (voir annexe 2).

De nombreux acteurs institutionnels ont, comme nous, sévèrement critiqué cet APO à propos des mesures proposées en matière d'inclusion et visant à garantir l'accès des personnes en vulnérabilité numérique aux services (article 13) ; parmi eux UNIA, Brupartners, l'Autorité de protection des données, l'Observatoire de la Santé et du Social (voir le récapitulatif non exhaustif en annexe). De nombreuses institutions ont, comme nous, déclaré qu'elles n'étaient pas contre le numérique, mais qu'elles étaient pour l'inclusion dans l'ordonnance de l'obligation du maintien des guichets et des services téléphoniques.

Un avant-projet d'ordonnance pire en juin 2023

Un nouvel avant-projet d'ordonnance va passer en deuxième lecture au gouvernement prochainement. D'après nos informations, ce texte ne tient pas compte des revendications citoyennes ni des avis émis par des institutions comme UNIA, Brupartners ou l'Observatoire de la Santé et du Social. Pour nous, ce texte met encore plus à mal l'accès des personnes en vulnérabilité numérique aux services régionaux et communaux. Il constitue la voie royale vers l'abandon progressif des guichets physiques. Dans ce texte, l'obligation de garantir des alternatives au numérique n'apparaît en effet même plus. A sa place, le texte se contente de :

¹ Voir parmi d'autres actions :

- la Carte Blanche publiée en novembre dans La Libre et signée par plus de 200 associations : <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/11/14/le-projet-bruxelles-numerique-du-gouvernement-vervoort-mettra-en-difficulte-un-bruxellois-sur-deux-OT4IE4WCWZG2NCA3DIMLO5TGA/>
- le rassemblement fait contre l'ordonnance « Bruxelles numérique » le 6 décembre 2022 <https://lire-et-ecrire.be/Un-millier-de-Bruxellois-es-exigent-des-guichets-pour-acceder-a-leurs-droits>

² https://lire-et-ecrire.be/IMG/pdf/apo_critiques_et_propositions_24-4-23.pdf

« La possibilité d’interagir avec un agent de l’autorité publique pour la réalisation de toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire en ligne. » (Art.13)

Ce n’est plus un service offert à la population mais un droit à ouvrir. Et quel droit ?

« La possibilité (non le service disponible) d’interagir (par email ? par téléphone ? sur RDV ? à un guichet ?) avec un agent de l’autorité publique (et pas « la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier » comme oblige l’article 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l’administration) pour la réalisation de toute procédure, toute communication ou tout formulaire EN LIGNE (donc pas d’alternative aux démarches en ligne).

L’exposé des motifs ne fait que renforcer nos craintes. D’abord, les exemples de soutien à la réalisation de toute démarche en ligne sont « un tutoriel, un guide, une vidéo, soit une assistance téléphonique ». Pas un mot sur les Espaces Publics Numériques, les Informaticiens Publics ou un guichet, pas un mot sur leur financement non plus. Ensuite, l’exposé des motifs ne réaffirme pas le maintien des guichets et des services téléphoniques. Il est mis que, pour les usagers « éloignés de l’outil et des bases nécessaires à l’usage du numérique », chaque autorité publique « continue de fournir des canaux traditionnels OU un accompagnement ». Et plus loin, « l’autorité publique devra conserver son fonctionnement actuel (...) ce qui se traduit concrètement par des points de contact alternatifs TELS QUE des guichets TANT QU’il y aura une demande ». Des formulations comme « il faut maintenir... ou pas » et « il faut maintenir des alternatives tels que... tant que » ne sont pas suffisamment claires.

Ainsi, non seulement l’ordonnance ne parle pas des guichets et des téléphones comme alternatives au numérique mais en plus l’exposé des motifs, par des formulations contradictoires ou avec des conditionnalités multiples, n’apporte aucune garantie en la matière. Ces textes sont la porte ouverte au non-recours aux droits car bien évidemment, une personne en difficulté avec le numérique ne va pas se rendre dans un service public où il n’y a pas de guichets, où les guichets ne sont accessibles que par RDV en ligne ou lorsque l’agent de l’autorité publique présent n’a ni l’autorité ni les connaissances pour aider le citoyen (puisque il n’y a pas d’obligation de résultat³).

Un texte complètement déconnecté de la réalité et des besoins de la population bruxelloise en vulnérabilité numérique.

Cette ordonnance semble considérer les inégalités socio-numériques comme un problème marginal et provisoire. En témoigne l’exposé des motifs de l’avant-projet d’ordonnance, qui énonce que les alternatives au numérique ne doivent être maintenues que « tant que les gens en font la demande ». Or, ce besoin existera toujours (et la « demande » n’est pas objectivée).

Les données sont claires : 10% des habitants sont en difficulté avec l’écrit⁴, 28% ont un niveau d’instruction bas⁵ et 36% des habitants sont étrangers⁶. Par rapport aux inégalités numériques, la Fondation Roi Baudouin a constaté que deux Bruxellois sur cinq sont dans une situation de vulnérabilité numérique⁷, et ceci sans compter la population de plus de 74 ans.

Par ailleurs, Bruxelles est traversée par des inégalités économiques et sociales profondes : six des dix communes les plus pauvres de Belgique se trouvent en Région bruxelloise et, en même temps, quatre autres communes bruxelloises ont un revenu moyen supérieur à la moyenne nationale⁸. Bruxelles est la région de Belgique qui compte le plus de diplômés du supérieur et, en même temps, le plus d’habitants sans le diplôme du secondaire supérieur⁹.

³ Par obligation de résultat, nous comprenons l’obligation de fournir le service ou également de fournir, dans un délai raisonnable, une aide suffisante pour que la prestation puisse être effectuée par toute personne.

⁴ <https://lire-et-ecrire.be/Questions-frequentes#Combien-y-a-t-il-d-alpha-betes-en-Belgique>

⁵ Donc maximum un diplôme du secondaire inférieur.

⁶ Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium).

⁷ Faure, Laura et Périne Brotcorne, Patricia Vendramin, Ilse Mariën, 2022. *Inclusion numérique. Baromètre de l’inclusion numérique 2022*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.

⁸ Demey, Dieter, 2021. « Des milieux d’accueil de la petite enfance à coût abordable dans les quartiers vulnérables de la Région bruxelloise », dans FOCUS N°47, Bruxelles : IBSA.

⁹ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/formation-et-enseignement/niveau-d-instruction#panel-11>

La meilleure manière de lutter contre ces inégalités est de garantir l'accès aux droits aux habitants de la capitale. Pourtant, des milliers de personnes en Belgique n'y accèdent pas : selon les résultats du projet de recherche TAKE (2022)¹⁰, le taux de non-recours au RIS (revenu d'intégration) est estimé à environ 45%, la GRAPA (Garantie de revenu pour les personnes âgées) à environ 50% et le statut BIM (intervention majorée) à environ 45% pour les personnes actives et 24% pour les personnes de plus de 65 ans.

Si les causes possibles sont variées, elles sont indiscutablement liées au manque d'information (maintenant presque exclusivement en ligne) et aux difficultés d'accessibilité (qui n'ont fait que s'aggraver avec la fermeture des guichets et la saturation, voire la disparition, des services téléphoniques). L'avis du Médiateur fédéral dans son dernier rapport est très clair : de nombreuses personnes « éprouvent de grandes difficultés à faire valoir leurs droits et demandent un contact direct et humain » Le Médiateur fédéral belge recommande dès lors que « des alternatives aux contacts (digitaux) soient toujours prévues et que le contact physique et téléphonique entre les citoyens et l'administration soit maintenu. »¹¹.

Pour beaucoup de citoyens, les guichets et les services téléphoniques sont des canaux de communication irremplaçables. Comme le précisent les récents travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) :

« la multiplicité des canaux de communication (scripturale, numérique, téléphonique et physique) permet une adaptation aux situations, préférences et contraintes des différents usagers si tant est qu'ils ne soient pas chacun destinés à des cas précis et exclusifs »¹².

Le Parlement européen a aussi été très clair dans sa Résolution du 13 décembre 2022 sur la fracture numérique :

« (Le Parlement européen) souligne qu'il est de la plus haute importance de maintenir des locaux pour tous les services publics, en parallèle au développement de services en ligne; demande 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; plaide en faveur d'un modèle de service à la clientèle centré sur l'humain, qui ne laisse personne de côté; souligne qu'en ce qui concerne l'accès aux services publics sous forme numérique, il importe de s'écarter de l'approche qui consiste à répercuter une partie du travail administratif sur l'utilisateur et qui suppose que ce transfert de charge s'accompagne d'un transfert de responsabilité et d'une obligation pour l'utilisateur d'apprendre à utiliser la technologie numérique, d'être autonome et de répondre aux attentes de l'administration vis-à-vis d'un utilisateur modèle. »¹³

¹⁰ Tim Goedemé et al., 2022. *TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report*, Bruxelles : Belgian Science Policy Office.

¹¹ Médiateur fédéral, 2023. *Rapport d'activités 2022. S'engager pour l'accessibilité*
file:///C:/Users/iria/Downloads/Rapport%20annuel%202022%20M%C3%A9diateur%20f%C3%A9d%C3%A9ral_0%20(1).pdf

¹² Belhumeur, Nasta et Antoine Rode, 2021. « Des éloignés du numérique face au nouveau fardeau administratif : le doublement de la relation de service », dans *Working Paper* #33, juin 2021, Grenoble : ODENORE.

¹³ Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2022 sur la fracture numérique: les différences sociales produites par la numérisation (2022/2810(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0438_FR.html

NOUS RÉCLAMONS

Pour garantir un accès effectif aux droits et aux services essentiels, nous voulons une ordonnance qui impose, finance et développe des guichets physiques et des services téléphoniques, accessibles et de qualité, dans les services d'intérêt général et donc au niveau des services publics bruxellois. C'est la base à partir de laquelle une alternative numérique doit être pensée.

Nous sommes contre l'ordonnance « Bruxelles numérique » tant qu'une ordonnance défendant le principe de « l'humain d'abord » n'est pas adoptée.

Si l'ordonnance 'Bruxelles numérique' devait malgré tout être votée, nous demandons qu'elle tienne compte de nos revendications à propos de plusieurs articles du texte. Concernant l'article 13, relatif aux mesures à garantir par les institutions pour assurer la plus grande inclusivité :

- les mesures doivent être obligatoires sans condition et sous peine de sanctions ;
- quelles que soient les finalités des usagers (privées et aussi professionnelles);
- les guichets physiques et les services téléphoniques, accessibles et de qualité, doivent être explicitement cités comme soutiens à la réalisation de démarches en ligne et comme alternatives au numérique. La communication via papier est aussi indispensable pour ceux et celles qui ne savent pas utiliser un email ;
- des instances en contact avec la population en vulnérabilité socio-numérique doivent également donner leur avis sur les mesures d'inclusion numérique (pas exclusivement l'instance chargée de la transition numérique, CIRB-Paradigme) ;
- un financement régional, structurel et à la hauteur des besoins, pour les accompagnateurs numériques, tant dans les Espaces Publics Numériques que dans les associations est indispensable.

ANNEXE 1 : Récapitulatif des avis de plusieurs institutions sur l'article 13

ORGANISME	AVIS SUR L'ARTICLE 13
UNIA	<p>« Unia insiste pour que les alternatives au numérique soient clairement précisées dans l'avant-projet et que ces alternatives systématiques soient assorties de garanties explicites en termes d'accessibilité effective eu égard :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la qualité égale du service rendu et à l'éventail des canaux d'accès non-numériques à proposer (guichets physiques bien sûr, communication via courrier postal, permanences téléphoniques rapides et de qualité...); - aux horaires d'ouverture des guichets physiques et des permanences téléphoniques – plages horaires larges et accessibles à tout type de profil ; - à l'absence de surcoût : les procédures et communications non-numériques avec les services publics doivent demeurer sans coût additionnel pour les citoyens. Il y a lieu de ne pas user de mesures directes ou indirectes pour décourager le recours aux accès non-numériques dans un but de favoriser l'usage du numérique. A côté de cela, si certains services nécessitent un paiement à effectuer, il est nécessaire de garantir des alternatives aux paiements dématérialisés en prévoyant d'autres modalités de paiement. <p>Unia insiste enfin pour que l'accès numérique soit une possibilité parmi d'autres, mais pas la possibilité privilégiée. »</p>
Autorité protection des données	<p>« Premièrement, la limitation de la mise en place d'alternatives (hors ligne ainsi que le suppose l'Autorité) pour la réalisation des procédures administratives permettant d'accéder aux prestations de services publics des institutions publiques bruxelloises au profit des seuls usagers qui agissent à des fins strictement privées pose question. Tout d'abord, cette notion d'agissement à des fins privées n'est pas définie et posera des difficultés d'interprétation sur le terrain ; ce qui nuit à l'effectivité de la norme. Ensuite, comme l'Autorité l'a déjà mis en évidence dans son avis précité 168/2022, des personnes physiques qui agissent à des fins professionnelles, telles que les personnes qui exercent en tant qu'indépendant, peuvent également ne pas disposer du matériel et des connaissances nécessaires pour leur permettre de communiquer, de manière aisée, par voie électronique avec les instances publiques. Or, comme la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) l'a mis en évidence dans son arrêt n° 106/200431, des dispositions législatives qui imposent le passage à l'électronique doivent prévoir des mesures d'accompagnement suffisantes qui assurent une égalité d'accès des personnes aux services public, peu importe qu'ils agissent à des fins privées ou professionnelles.</p> <p>Deuxièmement, afin d'atteindre son objectif de préservation de l'égalité entre les usagers, l'Autorité relève que, sans préjudice de l'avis que la Section législation du Conseil d'Etat rendra sur l'avant-projet, il convient de fixer dans l'avant-projet un contenu minimum aux alternatives qui devront être proposées (guichets physiques, permanences téléphoniques, ...) et de s'assurer de leur effectivité. »</p>
BRUPARTNERS	<p>« De plus, Brupartners estime que ce texte ne peut être mis en œuvre sans que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des garanties en matière d'accompagnement, par les administrations, des publics fragilisés soient obtenues (prestations physiques et téléphoniques garanties dans des plages horaires minimales et accès possible à des services d'interprétariat social) ;

	<ul style="list-style-type: none"> - Un soutien pérenne aux associations travaillant à l'inclusion numérique (EPN et assimilé) soit garanti en suffisance, particulièrement sur le plan des ressources humaines ; - L'article 13 soit précisé quant aux alternatives qui doivent être disponibles (voir plus bas). Il y aurait notamment lieu de garantir leur gratuité (pas d'envoi par recommandé), leur qualité et leur accessibilité dans des délais et des formes raisonnables (pas d'obligation de disposer d'un ordinateur et d'une imprimante). »
Avis conseil consultatif de la COCOF, section cohésion sociale	<p>« L'article 13 reprise au Chapitre III évoque la nécessité d'assurer par le biais de l'ordonnance la plus grande inclusivité. Les membres auraient souhaité pouvoir s'appuyer sur des éléments d'inclusivité contraignants garantissant la mise en œuvre effective des dynamiques insufflées par les nouvelles mesures envisagées. En cela, les membres souhaitèrent une meilleure articulation avec les pouvoirs locaux et/ou sur tout autre organe de pouvoir public pouvant exercer une tutelle afin garantir l'efficacité des mesures reprises dans l'avant-projet. »</p> <p>Le Conseil souhaite que son avis s'inspire de la contribution de Lire et Ecrire.</p>
Avis conseil consultatif de la COCOF, section ambulatoire	<p>La section a émis : un avis défavorable moyennant 03 abstentions. Joint à l'avis la note transmise par « Lire et écrire » : propositions et amendements à l'avant-projet DOC « Bruxelles Numérique ».</p>
Avis conseil consultatif de la COCOM, section action sociale	<p>La section émet un avis négatif à l'unanimité concernant l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la transition numérique des institutions, sur base des remarques communiquées par l'Observatoire de la Santé et du Social faisant suite à la présentation du Bureau COCOM du 19 avril 2023; et du travail d'analyse mené par le secteur associatif bruxellois et coordonné par Lire et Ecrire. La section s'aligne sur les propositions et amendements pour l'avant-projet d'ordonnance 'Bruxelles numérique' repris dans la note en annexe :</p> <p>« Pour garantir un accès effectif aux droits et aux services essentiels, nous voulons une ordonnance qui impose des guichets physiques et des services téléphoniques, accessibles et de qualité, dans les services d'intérêt général et donc au niveau des services publics bruxellois. C'est la base à partir de laquelle une alternative numérique doit être pensée. Nous sommes contre l'ordonnance 'Bruxelles numérique' tant qu'une ordonnance défendant le principe de « l'humain d'abord » n'est pas adoptée. Si, malgré notre mobilisation, l'ordonnance 'Bruxelles numérique' devait être votée, nous voulons qu'elle tienne compte de nos craintes et revendications : Article 3.17 : nous demandons la suppression de cet alinéa. Article 5.3 : les usagers doivent pouvoir donner ou retirer leur consentement à recourir aux communications en ligne par une voie non numérique, accessible et gratuite. Article 13 : - les mesures doivent être obligatoires sans condition et sous peine de sanctions ; Section Action sociale - 25.04.2023 - Procès-verbal complet 6/7 4 - quelles que soient les finalités des usagers (privées et aussi professionnelles) ; - les guichets physiques et les services téléphoniques, accessibles et de qualité, doivent être explicitement cités tant comme soutiens à la réalisation de démarches en ligne que comme alternatives au numérique. La communication via papier est aussi indispensable pour ceux et celles qui ne savent pas utiliser un email ; - des instances en contact avec la population en vulnérabilité socio-numérique doivent également donner leur avis sur les mesures d'inclusion numérique (pas exclusivement l'instance</p>

	<p>chargée de la transition numérique, CIRB-Paradigme) ; - un financement régional, structurel et à la hauteur des besoins, pour les accompagnateurs numériques, tant dans les EPN que dans les associations, est indispensable.</p> <p>Article 15 : nous demandons que chaque citoyen puisse visualiser le parcours de ses données personnelles au sein de l'administration (soit sur un site web ou à partir d'une demande aux instances publiques). »</p>
Iriscare	<p>le Comité général de gestion :</p> <p>«- attire cependant l'attention sur les préoccupations soulevées par Iriscare et ses membres en ce qui concerne (...) l'interprétation des marges opérationnelles accordées à l'institution dans l'élaboration de la numérisation et de ses alternatives (comme l'accueil physique des visiteurs) et son impact sur les organisations plus petites. »</p>
Observatoire de la Santé et du Social	<p>« Une procédure au guichet et une demande d'information au guichet et d'analyse de la situation n'est pas égale /équivalente à une demande en ligne : Il y a clairement un risque d'abandon et un risque d'erreur à chaque étape d'une procédure numérique.</p> <p>Aux moments :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'introduction de l'identifiant, du mot de passe - dans la maîtrise de l'adresse mail - pour les codes de vérifications d'identité, ... - dans le fait de disposer d'un portable, d'un ordinateur et d'une bonne connexion - par rapport au support et à l'interface, l'utilisateur précaire doit s'adapter à de multiples interfaces pour chaque procédure puisque chaque institution peut décider de la manière dont il propose la procédure - au moment d'une mise à jour - au moment où il faut apporter des preuves pour l'éligibilité <p>De nombreux usagers perdent leur droits ou le renouvellement de leurs droits à ces moments-là.</p> <p>Et il y a un risque qu'ajouter un EPN ou un médiateur numérique dans l'accompagnement ne soit pas suffisant car il/elle ne connaît pas le droit social et ne peut pas analyser la situation et l'éligibilité.</p> <p>Même sans la dématérialisation, il y a déjà une grande complexité pour accéder aux droits sociaux donc il n'est pas possible de laisser ce rôle d'analyse de situations aux médiateurs. »</p>

ANNEXE 2 : Qu'entendre par « guichets physiques et services téléphoniques accessibles et de qualité » ?

Nous demandons des guichets accessibles et de qualité, c'est-à-dire :

- **En suffisance**, puisque les personnes âgées, les personnes analphabètes et les personnes porteuses de certains handicaps ont des difficultés pour se déplacer dans la ville (service de proximité) ;
- **Disponibles**, donc l'accueil physique est assuré au moins 20 heures par semaine (le nombre d'heures d'ouverture obligatoires pour les services sociaux) ;
- **Accessibles**, donc accessibles en transports publics, permettant l'accès à des personnes à mobilité réduite, aménagés pour favoriser le dialogue entre les travailleurs et les usagers ;
- **Adaptés**, qui ne nécessitent pas pour y accéder, directement ou indirectement, l'usage de technologies numériques et/ou la possession d'appareils technologiques. Et qui ont des formulaires en format papier ;
- **Avec du personnel compétent et accueillant**, capable de comprendre les difficultés et maîtrisant les ressources disponibles pour aider un public qui se retrouve plus souvent dans des situations de vulnérabilité sociale que la population en général ;
- **Avec des interprètes**, comme les antennes d'Actiris le proposent, par exemple.

Nous demandons des services téléphoniques accessibles et de qualité, c'est-à-dire :

- **En suffisance**, donc avec des temps d'attente réduits,
- **Disponibles**, donc ouverts dans des horaires larges ;
- **Accessibles**, à coût réduit et avec pas (ou peu) des menus déroulants ;
- **Avec du personnel compétent et accueillant au bout du fil** ;
- **Avec la possibilité d'utiliser d'autres langues que les officielles**, par exemple l'anglais et l'arabe.