

La construction des politiques de numérisation inclusive à Bruxelles: un recadrage du problème public par l'action collective

Périne BROTCORNE
CIRTES, UCLouvain

Présentation dans le cadre de la journée du networking UNIA, le 30 septembre 2025

Déroulement de la présentation

- En guise d'introduction: quelques points d'appuis conceptuels
- Une brève mise en contexte du récit de l'inclusion numérique à l'échelle européenne
- Éléments de sociogenèse de la construction du problème public d'inclusion numérique à l'échelle de la Région Bruxelles-Capitale (RBC)
- Éléments d'analyse portant sur la contribution de l'action collective contre l'ordonnance 'Bruxelles numérique' au recadrage de ce problème public

La construction des problèmes publics: appuis conceptuels

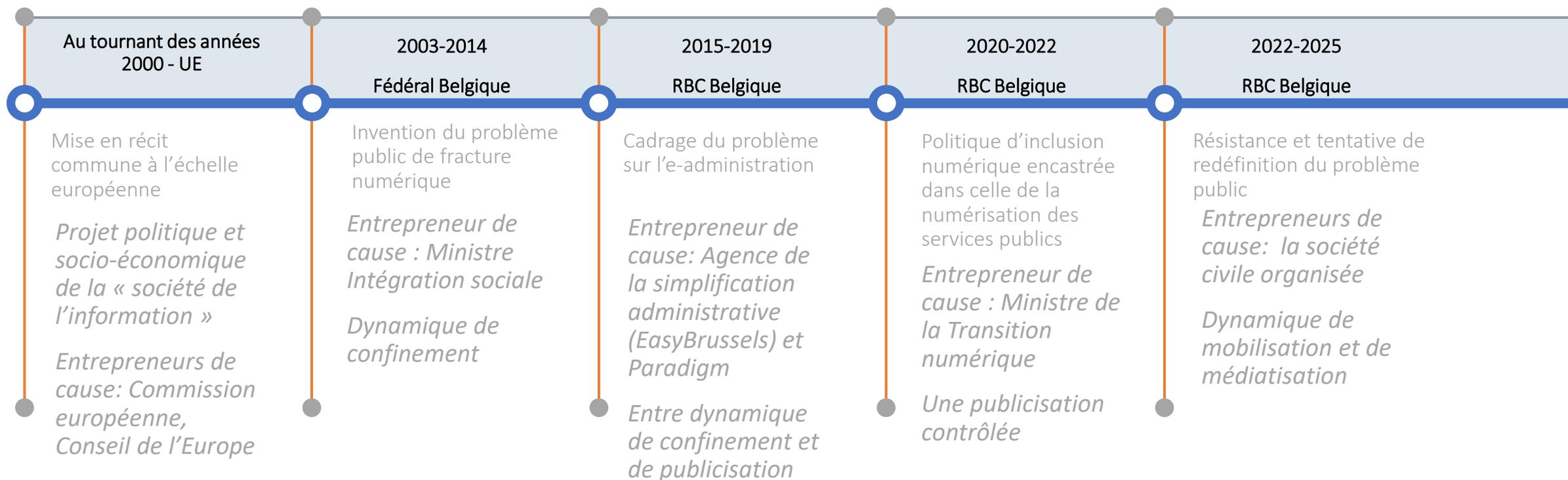
- Comment un fait social troublant parvient-il à être considéré comme suffisamment problématique pour être mis à l'agenda politique et faire l'objet d'un traitement et de décisions de la part des autorités publiques ?
- La mise à l'agenda est le résultat d'opérations imbriquées (Neveu, 2017)
 - **Identifier** : désigner un fait social comme problématique
 - **Cadrer** : une **mise en récit** du problème - définir ses «frontières», ses causes et les réponses à donner en attribuant des responsabilités
 - Ces opérations d'identification et de cadrage sont portées par des **entrepreneurs de cause** œuvrant au sein d'arènes (politiques, administratives) publiques ou non.
 - **Justifier** : documenter/légitimer pour «ancrer» la «trame de pertinence» (Céfai, 2004)
 - rôle central des chiffres et rapports d'expertise
 - **Populariser/Publiciser** : ouverture du débat dans des arènes publiques pour diffusion
 - Le processus de déconfinement d'un problème s'opère par un jeu de logiques combinées de médiatisation, politisation et mobilisation **ou non** (Hassenteufel, 2010).
 - **Mettre en politique publique**

La construction des problèmes publics: appuis conceptuels(suite)

- La constitution en problème public d'une **question sociale ne va pas de soi** : il n'y a pas une évidence sociale qui s'impose à tous, mais des acteurs qui s'affrontent et s'allient afin de faire évoluer le regard des journalistes, de la classe politique et de l'opinion publique.
- **La définition du problème et son cadrage**, attribuant les responsabilités = **opération essentielle** du processus de construction du problème (Gilbert et Henry, 2012)
- **La publicisation** : un moment potentiel de **cristallisation des tensions et conflits** puisque un problème est traité dans des arènes publiques dans lesquelles chacun prend position



Les opérations de construction du problème public d'inclusion numérique



La *société de l'information* : une mise en récit à l'échelle des politiques européennes

Émergence de politiques européennes de lutte contre la « fracture numérique » au tournant 2000

- Leadership de la Commission européenne dans la définition des agendas politiques sur ce thème avec le rapport Soete (1997) 'Construire une Société de l'Information pour tous'
- Développement d'une **politique volontariste** sur ce thème **en forme de 'balancier'** promouvant les **intérêts économiques** et combattant les **exclusions sociales** au travers de la stratégie de Lisbonne (2000), la Stratégie Europe 2020 (2010), l'Europe Digital Decade 2030 (2021)
- Mise en avant d'une idéologie forte selon laquelle les TIC vont améliorer la vie de tous
 - Les TIC comme leviers pour l'inclusion sociale et la qualité de vie

La société de l'information : une mise en récit à l'échelle des politiques européennes

En parallèle, émergence de politiques de numérisation des services publics

- Accélération du mouvement de numérisation des services publics avec le lancement de la Stratégie numérique pour l'Europe – Europe 2020 (2010)
- Adoption successive de plans d'actions européens en faveur d'un «état électronique » consacrant officiellement les principes suivants :
 - ✓ Le « digital par défaut »
 - ✓ Le « dites-le-moi une fois pour toutes » (*Only Once*)
 - ✓ Le Single Digital Gateway établissant un portail numérique unique donnant accès à l'ensemble des procédures administratives et services publics

La société de l'information : une mise en récit à l'échelle des politiques européennes

La transition numérique : vecteur d'une politique de double modernisation administrative

- **Back-office** : Amélioration de l'efficacité et de l'efficience du fonctionnement interne des institutions grâce à une réduction des dépenses publiques
- **Front-office**: Amélioration de la relation de services aux usagers
- Des postulats reposant sur des présupposés idéologiques forts (déterminisme, neutralité des techniques) et, pour l'heure, sur peu, voire pas de preuves empiriques tangibles

2003-2014 : l'invention du problème public de fracture numérique en Belgique

1^{er} cadrage dominant de la fracture numérique dans les arènes politiques fédérales belges

- Cadrage directement empruntée à la **mise en récit du problème** à l'échelle des politiques européennes
- Fractures numériques = différentiels d'accès puis de compétences et d'usages
- Identification des « causes » et imputation des responsabilités – manque d'accès, de motivation/d'intérêt, de compétences
- Production d'un **instrument statistique** pour objectiver le phénomène – Eurostat-Stabel (2005)
- Production d'une justification officielle - un **enjeu d'égalité des chances**
- Première mise en politique du problème à l'échelle fédérale belge - le plan national de lutte contre la fracture numérique (2005-2009)
 - ✓ Programmatique, manque de budget
 - ✓ Seconde phase prévue (2011-2015) visant à redéfinir le problème de « fracture » en « inclusion numérique », ... qui ne verra jamais le jour

2003-2014 : l'invention du problème public de « fracture numérique » dans une dynamique de confinement (2)

Acteurs et dynamique

Conception et de la mise en œuvre du Plan par le ministre de l'intégration sociale

- Implication des cabinets des ministres fédéraux et association des seuls cabinets des ministres présidents des entités fédérées logique de compromis « sous-tension »
- Absence des administrations et des acteurs du monde associatif, y compris les acteurs de la « médiation numérique »
- Un **cadrage** du problème dans une **logique de top-down** au sein **d'arènes** politiques **confinées** par le biais de :
 - Importance du rôle des croyances et valeurs partagées dans l'efficacité de la mise en récit d'un problème public (Neveu, 2017)
 - ✓ « Le projet politique de la société de l'information grâce aux vertus des TIC tirant la société vers un monde meilleur »

2015-2019: en RBC, cadrage de la « fracture numérique » sur l'e-administration

- 2015- création d'une agence bruxelloise pour la simplification administrative « *Easybrussels* » et d'un poste de « délégué au gouvernement » au sein de l'agence
- Volonté explicite de prendre appui sur les potentialités du numérique pour **faciliter la relation administrative**
- Inscription de la fracture/inclusion numérique comme **enjeu majeur** du **plan de simplification administrative** (2015-2019) à l'ère de l'hyperconnectivité et de la Smart City

À partir de 2015 : portage du **problème** par *EasyBrussels*

2016: colloque « Le citoyen bruxellois numérique » par EasyBrussels/chercheurs

2018: Fondation Roi Baudouin comme nouvel entrepreneur de cause aux ressources économiques, politiques, sociales puissantes

Naissance d'un écosystème portant la l'inclusion numérique à l'agenda politique

2017: Commande d'une étude « Etat de la fracture numérique en RBC » par le l'administration en charge de l'IT à des chercheurs

Collaboration avec EasyBrussels

COPIL - Consultation des acteurs bruxellois de l'inclusion numérique

Fin 2018 - Approbation d'une note sur l'inclusion numérique par le Gouvernement jetant les bases d'une politique d'inclusion numérique

- Création d'une coordination régionale **Inclusion numérique** au sein de **PARADIGM** en collaboration avec **EasyBrussels** sous la tutelle du ministre régional de la Transition numérique

Renforcement de la définition dominante – « le numérique capacitant »

We Teche care Belgique

Bibliothèques Sans Frontières Belgique

2020-2022 : Publicisation inédite du problème d'inclusion numérique

Un Momentum : effets conjugués d'éléments conjoncturels et institutionnels

- Contexte politique et idéologique favorable
 - ✓ (1) Crise Covid ; (2) Mise à l'agenda récente du problème; (3) montée du *digital par défaut* comme logique dominante; (4) paradigme des politiques sociales actives bien ancré
- Nouvel instrument statistique objectivant le phénomène: le **Baromètre de l'inclusion numérique- 2020**
- Élargissement du périmètre du problème public par rapport à son cadrage initial
 - Éclairage sur les **bénéfices inégaux** tirés de l'usage de ces outils pour accéder aux services publics
 - Évolution de la justification : d'un enjeu **d'égalité des chances** à celui du **non-recours** aux droits et aux services publics

*La **définition du problème** a un impact sur la façon dont le **problème va être traité**. Elle détermine les **types de réponses** qui devront lui être apportées, **les acteurs** qui devront intervenir dans leur mise en œuvre, ainsi que **les valeurs** au nom desquelles l'action publique doit être engagée (Henry, 2010: 43)*

2021-2022 : Une politique d'inclusion numérique encadrée dans la politique de modernisation administrative

« Je ne suis pas ministre de l'inclusion numérique, mais de la Transition numérique. Nous avons développé un plan d'inclusion numérique car nous sommes chargés de la transformation numérique des services régionaux. » (Réponse à une question parlementaire, 10/22)

Premier Plan d'Appropriation Numérique 2021-2024
Coordination Inclusion Numérique sous tutelle du Ministre de la Transition numérique

A partir de 2021 – Avant-projet de **Bruxelles numérique** en élaboration EasyBrussels/ Ministre de la Transition numérique

Définition dominante = **numérique capacitant** s'impose

Sous l'égide d'un organe de bonne gouvernance : le COPIL

Deux logiques à l'œuvre au travers de 4 grands axes

Agence de simplification administrative **EasyBrussels**

Organismes publics de la formation professionnelle et de l'emploi

Société civile organisée autour de la lutte contre les inégalités numériques Rôle de consultation

Logique dominante d'insertion

Timide logique inclusive

2021-2022 : Une politique d'inclusion numérique encadrée dans la politique de modernisation administrative (2)

Étant donné que je suis aussi ministre des Pouvoirs locaux, l'objectif de la future d'ordonnance est de procéder à la numérisation cohérente des services régionaux et locaux, mais étant dès le départ soucieux de l'inclusion numérique (ministre de la transition numérique, réponse à une question parlementaire, 11/22)



Plan d'Appropriation Numérique 2021-2024

Il s'agit de promouvoir la complémentarité entre l'inclusion et la digitalisation des services publics afin de s'assurer que tous les publics montent dans le train du numérique et de faire de Bruxelles une Smart city inclusive (EasyWay, 2020-25)

2022-2024 : l'action collective à la source du déconfinement du problème public

- Septembre 2022 - Émergence d'une **dynamique d'action collective** contre **l'ordonnance Bruxelles** numérique en préparation : une **lutte** autour de la **définition** du problème public :
 - « Ces luttes peuvent être analysées comme des luttes autour du cadre à imposer à un problème » (Henry, 2010: 42)
- Une revendication centrale : **L'HUMAIN d'abord** : *nous voulons une ordonnance qui impose, développe et finance des guichets physiques ET des services téléphoniques ET des modalités postales, accessibles et de qualité*
- Cristallisation de la lutte autour de **l'article 13** du projet d'ordonnance relatif aux mesures pour garantir le maintien **d'alternatives hors lignes**

Une action collective à plusieurs étapes...

09/22 au 03/23

Le lancement de la mobilisation collective par collectif d'acteurs de la société civile bruxelloise

- Files géantes devant des institutions bruxelloises
- Evènement: « Ce qui nous arrive »
- Publication d'une carte blanche dans La Libre signée par 200 associations.

03/23 au 09/23

L'approfondissement

Après adoption en 1er lecture de l'avant-projet d'ordonnance par le gouvernement

- Renforcement du mouvement par des associations de communes bruxelloises au travers de rassemblements de débats
- Avis de plusieurs institutions en faveur de l'obligation du maintien des guichets et les services téléphoniques.

09/23 au 01/24

L'élargissement

Après adoption en deuxième lecture du projet et son envoi au parlement bruxellois

- Mobilisation de nouveaux acteurs de la société civile par le biais d'un grand évènement et manifestations
- Audition d'un membre de la société civile par les députés.

08/24 au 09/25

Le recours en justice

Après l'adoption de l'ordonnance

- mené par UNIA et 24 acteurs de la société la société civile organisée
- introduction d'une requête en annulation à l'encontre de l'une des dispositions de l'ordonnance "Bruxelles Numérique" devant la Cour constitutionnelle.

Source: Flinker D. (2024). *De quoi l'ordonnance Bruxelles numérique est-elle le révélateur?*
<https://lire-et-ecrire.be/campagne-ordonnance-Bruxelles-numerique-revelateur>.

...Aux répertoires d'action collective variés

▪ Une combinaison coordonnée de stratégies de:

- **Mobilisation**: manifestations, événements
 - **Médiatisation**: happenings (i.e. files géantes; guichets d'or/de plomb), campagnes de communication sur les réseaux sociaux, relais dans la presse au travers d'articles, de cartes blanches, lettres ouvertes, d'émissions radio
 - **Alliance** avec divers acteurs de la société civile, **mais aussi** avec le monde académique **et** des institutions publiques (cf. UNIA)
 - **Politisation** : interpellation des décideurs au travers d'actions de lobbying, de rencontres politiques, d'auditions parlementaires, mais aussi de parlements de rue pour impliquer les citoyens dans le processus législatif
- + **Recours en justice**

Des conditions favorables à l'émergence et au succès de cette action collective

Une structure d'opportunités politiques - un *momentum politique*

- La situation post-covid – le maintien, voire l'amplification de la logique « Plus de numérique/moins de guichets »
- Une publicisation accrue des phénomènes de vulnérabilité numérique liés à ces transformations

Un cadre de justification mobilisateur autour d'un enjeu commun

- Nécessité de pouvoir donner du sens à la revendication en l'inscrivant dans un récit collectif au travers de:
 - La **matérialisation d'injustices sociales** - une mesure génératrice d'exclusion sociale avec des victimes identifiables
 - La définition d'un **NOUS** : la société civile organisée et les citoyens fragilisés
 - Et d'un **EUX** , un **adversaire**: les institutions publiques bruxelloises, en particulier le ministre de la transition numérique avec un **symbole** commun, **l'ordonnance** en préparation

Des conditions favorables à l'émergence et au succès de cette action collective (2)

L'existence de ressources non négligeables

- Reconnaissance de longue date des organisations initiatrices de l'action en tant que **contre-pouvoirs** et acteurs de **plaidoyer politique** dans le paysage institutionnel bruxellois
- Moyens de communication et financiers structurels dédiés
- Relais médiatiques et politiques

Instauration d'un rapport de force politique par la construction d'alliances

- Volonté explicite d'instaurer un **rapport de force** avec le gouvernement bruxellois.

Ce n'est pas la force des arguments qui va les convaincre. C'est la force de la pression. » (responsable de la campagne)

- Stratégie renforcée par la **constitution d'alliances** avec des acteurs variés – associations de lutte contre la pauvreté, syndicats, collectifs militants, organisations de défense des droits humains, institutions publiques

Quels résultats?

Sur le plan juridique

- Introduction d'articles garantissant des alternatives hors-lignes au fil des versions du projet d'ordonnance, malgré leurs limites
- *In fine*, reconnaissance d'un droit à ne pas utiliser le numérique dans ses relations avec les services publics
- Inspiration d'initiatives similaires dans d'autres régions belges, notamment le décret en Wallonie

Quels résultats? (2)

Sur le plan politique

- Une politisation du numérique par l'instauration d'un débat public sur la place des technologies dans la société
 - Participation plus ou moins directe des personnes fragilisées par cette évolution
- Un recadrage du problème public « d'inclusion numérique »
 - Mise en question du cadre normatif: le *digital par défaut* dans lequel se déploie la politique d'inclusion numérique
 - Imposition d'une *définition alternative* du problème en déplaçant *l'imputation des responsabilités*
 - ✓ Du manque d'accès/motivation/ compétences numériques des citoyens fragilisés au *principe du digital par défaut* comme *responsable majeur*
 - ✓ Evolution favorable vers la reconnaissance du principe de « *l'humain d'abord* »
- La question du choix d'utiliser ou non le numérique désormais placée au centre

Merci pour votre écoute !

Des questions?