

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Administration 5.0 : Impact de la digitalisation sur la relation entre agent et citoyen au sein des Centres Publics d'Action Sociale

Auteur : Quentin CORNETTE (NOMA 21401000)
Promoteur(s) : Dr. Stéphane MOYSON
Année académique 2021-2022
Master 120 en Administration Publique HD

RESUME

La digitalisation est un processus qui a commencé dans les années 70 avec l'apparition de robots dans les chaînes de production. La société évolue vers un avenir numérique. La digitalisation s'implante au sein des services publics avec pour objectif de rendre ceux-ci facilement accessibles pour l'utilisateur. Les services publics traditionnellement physiques, sont digitalisés et deviennent accessibles en ligne. La qualité des services aux usagers est au centre des préoccupations de l'administration de première ligne mais ces évolutions bouleversent en particulier la relation administration-usager qui tend à perdre le caractère humain au profit de procédures, automatismes et règles de fonctionnement issues de l'implémentation du digital. Le digital renforce la charge de travail des agents de première ligne alors que l'outil est conçu à ses origines pour simplifier la gestion administrative. La question de l'équilibre de la relation entre les agents de première ligne et les bénéficiaires se pose en relation directe avec l'implémentation d'outils numériques. La relation au guichet évolue et les rôles respectifs des agents et des bénéficiaires peuvent être modifiés. Quel rôle joue la digitalisation dans ce mode opératoire des administrations de première ligne ? La relation entre agent et bénéficiaire est-elle victime de ce nouveau mode de gestion des administrations publiques ?

REMERCIEMENTS

Ce travail est l'aboutissement d'un projet de vie et le fruit d'un investissement personnel de grande ampleur. Les mots, les phrases et mes idées se sont enchaînés pour réaliser un mémoire qui soit le reflet précis de l'homme que je suis devenu à l'issue de ce cursus universitaire. Un défi réussi ! Je suis heureux de partager avec vous, cher lectrice ou lecteur, le fruit de ma réflexion issu du recueil d'informations riches en savoir, partage et sensibilité. Je suis heureux de partager avec vous le fruit d'une collaboration étroite et fidèle entre des acteurs mêlant professionnalisme, liberté d'expression et confiance. Ce travail est le résultat final d'une belle collaboration.

Généralement il est de coutume de « garder le meilleur pour la fin » mais je veux commencer par remercier LA personne qui est la base de l'Homme que je suis devenu. LA personne sans qui je ne serais pas parvenu à vous présenter ce travail et LA personne qui est essentielle à ma vie. Je remercie du fond du cœur ma femme, Valeria, qui a toujours été présente à mes côtés en m'encourageant, me félicitant et me poussant à aller toujours plus loin. Elle est ma raison de vivre et elle donne tout son sens à notre vie.

Je remercie mes enfants, Alenka, Tania et Loan, pour leur patience et leur sacrifice. Ils ont dû souvent laisser de côté de possibles activités en famille et des moments complices à partager au profit de la rédaction de ce travail. Ils ont dû m'attendre bien souvent tard le soir de retour de mes cours pour partager le repas en famille. Ils ont dû épauler et soutenir leur maman dans la gestion de notre foyer. Même présent je ne pouvais pas leur fournir une relation de qualité car j'étais fort pris par mes cours.

Une pensée toute particulière à ma maman, Rolande, et ma belle-mère, Teresa Albertina, qui nous ont quitté avant l'aboutissement de ce travail mais qui ont toujours cru en moi et ont toujours été présentes pour m'encourager et me féliciter.

Je remercie également mon beau-père, Boris, les autres membres de ma famille, mes amis proches et mes camarades de cours pour leur implication personnelle, leurs encouragements et les moments qui ont fait de ce cursus une réelle réussite.

Je remercie tout particulièrement mon promoteur, Stéphane Moyson, professeur à l'UClouvain, pour son implication personnelle et sa guidance dans le suivi de ce travail. Je tiens à souligner la confiance dont il a fait preuve à mon égard, ses valeurs et sa disponibilité.

Merci à l'ensemble du corps professoral, au service administratif de l'UClouvain et à toutes les autres personnes que je n'ai pas citées mais qui ont joué un rôle dans l'accomplissement de ce projet personnel.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	3
LISTE DES ANNEXES	4
INTRODUCTION GENERALE	5
PARTIE I : REVUE DE LITTÉRATURE ET HYPOTHÈSES DE TRAVAIL.....	9
CHAPITRE 1 : LA BUREAUCRATIE AU GUICHET	9
1.1. <i>Bureaucratie au guichet.....</i>	<i>10</i>
1.2. <i>Pouvoir discrétionnaire, nature et manifestation</i>	<i>11</i>
1.3. <i>Bureaucratie au guichet et bureaucratie webérienne.....</i>	<i>15</i>
1.4. <i>Pouvoir de contrôle limité des autorités publiques</i>	<i>17</i>
1.5. <i>Stratégies d'adaptation (Coping Strategies)</i>	<i>23</i>
CHAPITRE 2 : LA DIGITALISATION.....	25
CHAPITRE 3 : DIGITALISATION DES INTERACTIONS DE PREMIÈRE LIGNE ET HYPOTHÈSES DE TRAVAIL	31
SYNTHESE DE LA REVUE DE LITTÉRATURE.....	37
PARTIE II : LA MÉTHODOLOGIE	40
CHAPITRE 1 : CONTEXTE DE LA RECHERCHE	40
1.1. <i>Cadre légal des CPAS.....</i>	<i>40</i>
1.2. <i>Organisation du travail dans les CPAS.....</i>	<i>41</i>
1.3. <i>Acteurs du travail social</i>	<i>42</i>
1.3.1. <i>Travailleur social</i>	<i>42</i>
1.3.2. <i>Bénéficiaire / Usager</i>	<i>43</i>
1.4. <i>CPAS acteur du numérique.....</i>	<i>43</i>
1.5. <i>Outils numériques des CPAS</i>	<i>45</i>
1.5.1. <i>La BCSS.....</i>	<i>46</i>
1.5.2. <i>Le RSE.....</i>	<i>46</i>
1.5.3. <i>Le PIIS.....</i>	<i>46</i>
CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE	48
2.1. <i>Mise en place de la méthode</i>	<i>48</i>
2.2. <i>Hypothèses de travail.....</i>	<i>48</i>
CHAPITRE 3 : RÉCOLTE DES DONNÉES	49
3.1. <i>Type d'entretien</i>	<i>49</i>
3.2. <i>Matrice de sélection.....</i>	<i>49</i>
PARTIE III : ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES DONNÉES.....	51
CHAPITRE 1 : ANALYSE DES DONNÉES RECUEILLIES.....	51
1.1. <i>Pouvoir discrétionnaire</i>	<i>51</i>
1.2. <i>Stratégies d'adaptation (Coping Strategies)</i>	<i>60</i>
CHAPITRE 2 : ANALYSE DES RÉSULTATS ET DISCUSSION.....	67
2.1. <i>Analyse par entretien</i>	<i>67</i>
2.1.1. <i>Entretien avec Hilary</i>	<i>67</i>
2.1.2. <i>Entretien avec Lisa.....</i>	<i>69</i>
2.1.3. <i>Entretien avec Maria.....</i>	<i>71</i>
2.1.4. <i>Entretien avec Valentine</i>	<i>72</i>

2.1.5.	<i>Entretien avec Jeanine</i>	74
2.1.6.	<i>Entretien avec Anny</i>	75
2.1.7.	<i>Entretien avec Bénédicte</i>	76
2.1.8.	<i>Entretien avec Coralie</i>	76
2.1.9.	<i>Entretien avec Danielle</i>	78
2.1.10.	<i>Entretien avec Emilie</i>	79
2.1.11.	<i>Entretien avec Lynda</i>	79
2.1.12.	<i>Entretien avec Elodie</i>	81
2.1.13.	<i>Entretien avec Giordano</i>	82
2.1.14.	<i>Entretien avec Julie</i>	83
2.1.15.	<i>Entretien avec Federica</i>	85
2.2.	<i>Discussion des hypothèses</i>	87
2.2.1.	<i>La digitalisation impacte la manière de fonctionner des services sociaux de première ligne et modifie la relation agent de première ligne - citoyen dans le contexte de la bureaucratie au guichet</i>	87
2.2.2.	<i>La bureaucratie au guichet est modifiée par ce nouveau modèle de gestion des services publics</i>	93
2.2.3.	<i>La digitalisation au sein des services sociaux modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne en impactant le principe de personnalisation du citoyen</i>	97
2.2.4.	<i>La digitalisation implique la mise en place de stratégies d'adaptation auprès des agents de première ligne pour répondre aux attentes du service public</i>	103
CONCLUSION GENERALE		108
BIBLIOGRAPHIE		113
	<i>Livres</i>	113
	<i>Articles</i>	113
	<i>Mémoires / thèses</i>	116
	<i>Documents électroniques</i>	116
	<i>Sites Internet</i>	116
	<i>Entretiens</i>	117
ANNEXES		119
	<i>Annexe 1 : Guide d'entretien</i>	119

LISTE DES ABREVIATIONS

CPAS pour Centre Publique d'Action Sociale

BCSS pour Banque Carrefour de la Sécurité Sociale

PIIS pour Projet Individualisé d'Intégration Sociale

RIS pour Revenu d'Intégration Sociale

RSE pour Rapport Social Electronique

TIC pour Techniques de l'Information et de la Communication

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1

- Guide d'entretien

INTRODUCTION GENERALE

La digitalisation est un processus qui a commencé dans les années 70 avec l'apparition de robots dans les chaînes de production. La digitalisation trouve son origine dans l'automatisation des mécanismes de production. L'utilisation des outils numériques vise à simplifier et automatiser un maximum les actions que l'homme pense ne plus devoir faire en personne. La digitalisation n'est pas simplement un terme à la mode ni un service vite fait qui promet de faire des merveilles à la place de son concepteur. La société évolue vers un avenir numérique.

La digitalisation s'implante au sein des services publics avec pour objectif de rendre ceux-ci facilement accessibles pour l'utilisateur. Avec la diversification des canaux d'accès à l'administration permise par le digital, l'utilisateur se comporte comme un consommateur de service public, ayant l'aptitude de choisir le canal d'échange avec lequel il peut recourir au service dont il a besoin. Les services publics traditionnellement physiques, sont digitalisés et deviennent accessibles en ligne, et ce, grâce aux efforts d'acteurs publics et privés. Cette relation est encadrée par un certain nombre de textes législatifs et réglementaires. Pour réussir à offrir des services publics numériques, simplifiés, fiables, efficaces et adaptés aux besoins en constante évolution des usagers, il est nécessaire de transformer les procédures de travail au sein de l'administration et de veiller à l'intégration d'une culture du numérique. La concrétisation de cette vision est possible grâce à l'application de normes, standards et bonnes pratiques digitales reconnues et intégrées dans le corpus de l'administration. La qualité des services aux usagers est au centre des préoccupations de l'administration.

Ces évolutions bouleversent en particulier la relation administration-usager qui tend à perdre le caractère humain au profit de procédures, automatismes et règles de fonctionnement issues de l'implémentation du numérique. Le digital renforce la charge de travail des agents de première ligne alors que l'outil est conçu à ses origines pour simplifier la gestion administrative. La relation perd en qualité et les agents doivent mettre en place des stratégies qui vont leur permettre de pouvoir répondre aux attentes fonctionnelles de l'administration tout en préservant leur cadre de travail et leur propre personne. La relation déséquilibrée entre agent et bénéficiaire est renforcée par la fonction de contrôle exercée par la hiérarchie sur les agents et leur travail au travers de l'utilisation des outils numériques. La confiance entre agent et hiérarchie est mis

à mal dans ce triptyque relationnel car la diminution du contact qualitatif avec le bénéficiaire va en être une conséquence.

Nous formalisons la question de recherche nous permettant d’orienter notre travail comme suit :
« La digitalisation au sein de certains services publics (CPAS) impacte-t-elle le pouvoir discrétionnaire des agents en modifiant la relation agent-bénéficiaire ? ».

Pour apporter des éléments de réponse à cette problématique, nous nous proposons de procéder à une revue de la littérature dans un premier temps sur la bureaucratie au guichet, puis sur la digitalisation pour dans une troisième partie approfondir la digitalisation des interactions de première ligne. Nous nous basons sur les travaux de Lipsky (2010), de Dubois (2010), de Hupe (2007) et de Tummers (2014) pour nous éclairer sur la bureaucratie au guichet, les relations entre usager et agent de première ligne. Les travaux de Paulhan (1992) vont nous guider pour la compréhension des processus d’adaptation relevés par la suite au sein des auteurs précités. En matière de digitalisation ce sont les travaux de De Brabandere (2019) relatifs à la transformation digitale, de Geerts (2021) sur le rapport entre l’Homme et la digitalisation, de Staron (2020) avec la transformation digitale également, de Tummers (2018) parlant de l’innovation dans le secteur public, de Brotcorne (2018) soulevant les inégalités face au numérique, de Valenduc (2018) et les révolutions technologiques et Vrancken (2012) évoquant le rôle du travailleur social qui vont guider notre réflexion et notre recherche quant à la problématique soulevée.

Nous orientons notre recherche empirique vers les acteurs du service public social de première ligne, à savoir les assistants sociaux travaillant au sein des CPAS en Belgique. Le contexte de cette recherche est orienté vers ces acteurs car ce sont les agents de première ligne qui ont la capacité de mettre en œuvre dans leurs fonctions une marge de manœuvre, un pouvoir discrétionnaire. Le CPAS est l’institution sociale travaillant en première ligne dans un contexte de constant développement et empreinte d’une évolution numérique ayant des impacts sur l’organisation interne et externe du travail social et de ses acteurs. Nous ciblons trois CPAS de moyenne et grande taille pour nous permettre d’interroger un nombre suffisant d’agents exerçant des fonctions dans des services différents et n’ayant, dans la mesure du possible, pas d’interaction entre eux. La zone géographique comprend des entités administratives d’une certaine ampleur permettant de pouvoir étudier un panel de bénéficiaires le plus complet possible. Les CPAS sont actifs dans deux grandes villes situées en région wallonne et une des

plus grandes communes de la région de Bruxelles-Capitale. Les quinze agents de première ligne interrogés sont en majorité des femmes dont la tranche d'âge varie entre 21 et 45 ans et ayant une ancienneté de service comprise entre 1 an et 15 ans.

La méthode de collecte est organisée sous forme d'entretiens personnels en présentiel semi-directifs pour nous permettre d'orienter les débats en fonction des thèmes principaux repris sous forme de questions dans notre guide d'entretien annexé au présent travail en laissant une marge de manœuvre aux intervenants pour l'expression libre de leur avis. Chaque entretien est enregistré et une retranscription de ces entretiens est effectuée pour nous permettre une analyse pertinente des données. La durée d'entretien varie entre 35 et 50 minutes. Les entretiens restent confidentiels.

Suivant Van Campenhoudt, Marquet et Quivy (2017), la méthode d'analyse est opérée en trois étapes que sont la préparation des données, la mise en relation des données ou informations et la comparaison des résultats obtenus aux résultats attendus par hypothèse. Notre recherche se base sur une analyse qualitative comprenant la retranscription intégrale des entretiens et l'organisation des données en opérant un regroupement des idées principales avec une mise en couleur. La comparaison des données s'est opérée à l'aide d'une grille d'analyse pour traiter les informations issues des entretiens. Le principe de base de notre analyse est, comme le suggèrent les auteurs, de créer des liens. Nous terminons notre analyse par la comparaison des résultats observés avec nos hypothèses que nous discutons en définitive.

La valeur ajoutée à notre recherche peut être une mise en relation de nos résultats avec des ouvrages scientifiques ou travaux universitaires traitant ou ayant traité la même problématique. Il peut être pertinent de pouvoir échanger nos expériences et analyses dans un but de développement ultérieur ou d'une recherche complémentaire. Nous pourrions nous orienter notamment vers Sabbe M., Moyson S. et Schiffino N. ayant traité de la problématique de la bureaucratie au guichet dans le domaine pénitentiaire au travers de leurs écrits datés de 2020 et mettre en évidence le caractère humain qui semble disparaître de la relation entre les agents de première ligne et les citoyens comme l'observation faite au sein des services sociaux. Cet impact social de la digitalisation sur la relation humaine peut être une plus-value ajoutée à notre recherche. La valeur ajoutée pratique de notre recherche s'oriente tout naturellement vers les acteurs sociaux en CPAS, les agents de première ligne et leur hiérarchie ainsi que tout le système politique communal gérant la politique sociale à leur échelle respective. Nos réseaux

professionnel et privé vont nous permettre d'atteindre rapidement les sphères communales compétentes afin de communiquer les résultats de notre recherche et de tenter de proposer des solutions pour améliorer la situation au guichet social.

Notre travail se décline en trois parties. La première présente la revue de littérature traitant de la bureaucratie au guichet, de la digitalisation et de la digitalisation des interactions en première ligne. Une seconde partie reprend la méthodologie mise en place avec la description du contexte de la recherche, ainsi que l'explication de la méthodologie de récolte et d'analyse des données. Une troisième partie traite de l'analyse et de l'interprétation des données recueillies sur le pouvoir discrétionnaire et les stratégies d'adaptation des agents de première ligne dans les CPAS. Nous abordons les limites de notre démarche et présentons une conclusion générale.

PARTIE I : REVUE DE LITTÉRATURE et HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

Cette première partie a pour but de définir au travers de trois chapitres distincts la notion de bureaucratie au guichet telle que reprise dans les diverses littératures, le concept de digitalisation dans son acception générale et une approche ciblée de la littérature en mettant en avant l'interaction de la digitalisation sur les agents de première ligne. Nous intégrerons nos hypothèses de recherche dans cette troisième partie.

Chapitre 1 : La Bureaucratie au guichet

L'administration publique peut être comprise comme étant l'ensemble des unités institutionnelles (gouvernement, état, institutions, établissements publics) qui comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale. Celles-ci produisent des services non marchands (ne donnant droit à aucune contrepartie financière) ou des opérations de redistribution des revenus et des richesses nationales. Leurs ressources proviennent des contributions obligatoires majoritairement. Sa mission est de créer des services non marchands, de redistribuer les revenus et richesses et de réguler l'économie. Bezes (2004) met en évidence trois pouvoirs exercés par l'administration publique : le pouvoir de mise en forme où les fonctionnaires participent à l'élaboration des textes légaux, le pouvoir de mise en œuvre lié au pouvoir discrétionnaire et au degré d'autonomie de l'administration dans ses décisions et actions, et le pouvoir d'intermédiation où l'administration est une interface entre différents acteurs concernés par une politique publique.

Ce chapitre met en évidence la revue de littérature et il est structuré en première partie sur la définition des concepts de bureaucratie au guichet, de pouvoir discrétionnaire, de pouvoir limité des administrations publiques et un lien avec la bureaucratie webérienne. En seconde partie, une approche de la revue de littérature liée à la digitalisation, à la fracture numérique, au positionnement de l'Europe en matière de politique numérique avec la « Boussole du numérique », le baromètre de l'inclusion du numérique en Belgique et le concept de « réussite du numérique ». Une dernière partie est centrée sur la digitalisation des interactions de première ligne et la mise en évidence des hypothèses de travail.

1.1. Bureaucratie au guichet

L'auteur pionnier de la théorie de la « *Bureaucratie au guichet* » est Michael Lipsky avec son ouvrage « *Bureaucratie au guichet ; Dilemmes de l'individu dans les services publics* » (première édition en 1980 et réédité en 2010).

Lipsky définit la « *Bureaucratie au guichet* » comme étant « *des agences de service public qui emploient un nombre significatif d'agents de première ligne en proportion à l'importance de leur force de travail* ».

Suivant les termes repris précisément par Michael Lipsky, le terme « *de première ligne* » peut être compris comme étant « *la distance prise par rapport au centre où réside l'autorité* » (Lipsky, 2010), autorité permettant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

La « *bureaucratie* » concerne « *l'organisation du travail suivant des règles et des structures fixées par une autorité* » (Lipsky, 2010).

Selon Dubois (2010), les usages de l'accueil est l'ensemble des règles non écrites qui régissent les conditions de la relation administrative et en garantissent le bon déroulement.

La bureaucratie au guichet permet de développer des stratégies et des modes de traitement de masse pour traiter le public de manière équitable, appropriée et réfléchie. Elle permet également de développer des conceptions du travail appliquées pour réduire l'écart entre les limites de la sphère professionnelle par rapport à la sphère privée afin d'assurer un service public idéal « *personnalisé* ».

Selon Lipsky, comme le rappelle Dubois (2010), la bureaucratie est la place où ont lieu les rencontres avec les agents de base de l'administration publique en socialisant les individus à ce que les services publics attendent d'eux. Assujetti, administré, usager, client, citoyen, ... sont un ensemble de termes qui sont porteurs d'une théorie en lien direct avec le rapport à l'administration (Dubois, 2010). L'auteur rajoute que les actions des individus font émerger les politiques publiques. Les guichetiers ont un rôle de fabrication des politiques publiques. Selon Peterson (1988), la rencontre bureaucratique est une forme de participation politique des « *gens ordinaires* ».

La thèse principale de Lipsky est de mettre en évidence le fait que les décisions des agents de première ligne ne sont pas issues de mises en application automatiques mais que la mise en

place de *stratégies* et de *mécanismes d'adaptation* est nécessaire pour assurer ces décisions. Les agents de première ligne vont établir des stratégies sous forme de *routines* propres aux agents pour gérer leurs conditions de travail. Lipsky distingue trois catégories principales qui sont les actions sur la demande du public en tentant de la rationaliser voire de la limiter, l'adaptation (souvent à la baisse) de leur propre conception (idéalisée) du travail en ajustant la conception aux moyens disponibles et la modification de leur conception des clients notamment par une différenciation des bénéficiaires potentiels en fonction de leurs « chances de succès administratif (creaming off), de priorités de traitement (triage) ou selon des critères moraux (distinction entre des clients jugés méritants ou non-méritants ». Il établit un lien direct entre ces décisions et stratégies mises en œuvre par les agents de première ligne en les englobant sous le terme de « politique publique ». Une observation de la mise en œuvre sur terrain de ces décisions est nécessaire, selon Lipsky, pour comprendre la « politique publique ». Les agents de première ligne peuvent opérer des préjugés ou stéréotypes pour économiser leur énergie et réduire leur stress. Cette stratégie mise en place par les guichetiers est « au fondement des écarts qui séparent les objectifs initiaux et officiels des politiques publiques et leur production concrète par l'administration » (Dubois, 2010). D'autres stratégies d'adaptation peuvent permettre aux agents de première ligne de répondre à la demande des bénéficiaires tout en respectant dans la mesure du possible les règles imposées par l'autorité. Nous développerons cet aspect plus en avant.

1.2. Pouvoir discrétionnaire, nature et manifestation

Les agents de première ligne ont le pouvoir de prendre des décisions envers les citoyens demandeurs de service public et entraînant un impact sur leurs « chances » dans la vie (Lipsky, 2010) mais ils doivent impérativement obéir à l'intérêt public. La notion de « *discrétion* » est définie par Lipsky comme étant la « *liberté d'agir et de juger par soi-même* ». Lipsky montre que les actions des agents de première ligne sont déterminantes dans le fonctionnement des services publics. Ils « *ont une marge d'appréciation considérable pour déterminer la nature, le montant et la qualité des sanctions et bénéfices fournis par leur agence* » (Lipsky, 2010). Le pouvoir discrétionnaire échappe totalement au contrôle du citoyen mais ce pouvoir discrétionnaire ne peut pas être supprimé, selon Lipsky, car il est constitué de beaucoup trop d'alternatives possibles qui ne sont pas couvertes par des règles régies par l'institution. Le pouvoir discrétionnaire favorise l'estime de soi des travailleurs et il encourage le citoyen demandeur à croire que les agents de première ligne « détiennent la clé du bien-être » (Lipsky,

2010). Le travail de première ligne exige une part d'improvisation dans les attitudes et actions à prendre ainsi que de la réactivité activée au cas par cas pour tenter de répondre aux attentes individuelles du public. Les travailleurs de première ligne doivent faire un travail « raisonnable » (Lipsky, 2010) avec les ressources mises à leur disposition. En termes de « ressources » nous pouvons entendre les moyens nécessaires ou propices au travail de première ligne en termes de qualité et de quantité de personnel, de budget disponible et d'outils techniques. Les attentes du public sont caractérisées par les valeurs et les normes des bénéficiaires, du grand public, des médias ou d'autres structures sociales exprimant les attentes à l'égard des services offerts par l'administration (Hupe, 2014). Le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne peut être reconnu de manière formelle au sein de l'organisation ou exercé de manière informelle mais, selon Lipsky, le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne n'a pas de « liberté totale » car ce pouvoir est inscrit dans un contexte régit par de multiples règles et normes le contraignant et l'encadrant telles qu'un cadre réglementaire, législatif, des règles d'organisation, des directives, des procédures et des valeurs reprises au sein de l'organisation. Lascoumes (1990) considère que les agents de première ligne développent des « normes secondaires d'application » définies comme étant « *les principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer* ». Ces normes décisionnelles qui vont permettre aux agents de première ligne d'adapter les règles abstraites aux situations concrètes se répartissent en trois types, à savoir, des normes d'interprétation, de négociation et de règlement de conflits.

Hupe (2013) précise que la notion de marge de manœuvre (*discretion*) doit être distinguée en deux dimensions, à savoir, la marge de manœuvre *attribuée* (*discretion as granted*) qui relève du degré de liberté d'action formellement octroyée à un acteur administratif en charge d'appliquer un cadre légal et des règles données et une marge de manœuvre *utilisée* (*discretion as used*) correspondant au degré d'action effectivement déployée et utilisée par les agents publics chargés de la mise en application des politiques publiques. L'attention se porte sur les choix effectués par ces agents et les décisions prises dans un certain contexte organisationnel, professionnel et institutionnel. Les agents de première ligne exercent un pouvoir discrétionnaire à deux niveaux qui sont la manière dont sont délivrées in fine les prestations fournies reprises comme étant un enjeu de management public et par les décisions prises quant au type de prestations délivrées relevant d'un enjeu de politique publique.

Les agents de première ligne sont amenés à prendre des décisions en matière d'allocations de ressources envers les bénéficiaires. Le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne peut déterminer la nature, le montant et la qualité des prestations et des sanctions décidées par l'agent envers le citoyen bénéficiaire. L'agent public est donc face à des situations humaines vis-à-vis desquelles les procédures et les règles formelles ne suffisent pas à prescrire les actions à entreprendre (Lipsky, 2010). Ce pouvoir discrétionnaire est lié à l'éthique de la profession en matière de croyances et de valeurs collectives de la communauté des agents de première ligne. Ces valeurs et croyances peuvent être liées au secteur politique, à la discipline professionnelle ou universitaire de l'agent de proximité ou au service public en général (Meyers, 2003 ; Hupe, 2014). Si l'agent de proximité est amené à devoir justifier ses décisions, il pourra se baser sur ces valeurs éthiques. A la lecture des travaux de Giladi (2018), nous comprenons que l'action des agents de première ligne est orientée par une recherche de sens liée directement aux dilemmes éthiques auxquels ils sont confrontés dans leur travail social. L'exercice du pouvoir discrétionnaire ne peut se faire que par les agents qui sont en contact direct avec le public. Ce pouvoir discrétionnaire est fonction du temps, des informations et des ressources (voir ci-dessus) dont disposent les agents de première ligne pour répondre individuellement aux citoyens.

Selon Dubois (2010), une latitude des gens d'accueil dans la définition de leur rôle lorsque celui-ci n'est pas (assez) défini par l'institution et mal connu du public. Les attitudes que les guichetiers prennent s'orientent sur base du statut social de leurs interlocuteurs. Ils permettent des attitudes et des pratiques qui diffèrent et donc un service adapté à la personne (Dubois, 2010). Ce lien entre contrainte et ressource est défini par Lipsky (2010) sous le terme de *dédoublement*. Il le définit comme étant une caractéristique commune des postes administratifs dont les titulaires sont confrontés directement avec un public. Les guichetiers peuvent « activer » la définition de leur rôle et composer entre des logiques institutionnelles et des dispositions personnelles.

Concernant la *discrétion informelle* (Lipsky, 1980), il subsiste trois sources de conflits d'objectifs : *la nécessité de trouver un compromis parmi les différents objectifs des concepteurs de la politique, la multiplication des objectifs attribués à une même agence sans jamais qu'ils ne soient rationalisés et l'incertitude en ce qui a trait à la nature de la technologie appropriée à la résolution du problème public* (Lipsky, 1980).

Complémentairement à cette ambiguïté d'objectifs, Lipsky associe le stress, les ressources et le facteur aliénation/engagement à la présence de discrétion informelle chez les agents au guichet. Le facteur aliénation/engagement sous-entend la perception des agents de première ligne de l'impossibilité de mener à terme leurs tâches ou leur croyance en leur utilité au niveau du travail pour appuyer leur engagement personnel envers un service de qualité. L'agent de première ligne est soucieux d'obtenir la conformité du citoyen. Lipsky précise que la *conformité utilitaire* est liée au contrôle des ressources suivant les souhaits du citoyen à l'inverse de la *conformité coercitive* qui est obtenue par la force ou la menace d'utilisation de la force.

Concernant les facteurs susceptibles d'influencer la disposition au changement, le concept d'aliénation des politiques est mis en avant. Cette aliénation est un état cognitif général de déconnexion psychologique par rapport au programme stratégique mis en œuvre par un professionnel public en contact direct avec des clients (Tummers, 2009). L'auteur précise que l'aliénation désigne un sentiment d'éloignement social, une absence de soutien social ou de lien social satisfaisant.

Les bénéficiaires de la bureaucratie au guichet ne sont pas en mesure de pouvoir comparer le niveau qualitatif du service public rendu. Mais si aucune évaluation n'est effective, la question du contrôle possible des agents de première ligne est mise en évidence par Lipsky. Le pouvoir discrétionnaire peut être vu au travers de certaines littératures comme un « danger pour la démocratie » qui relèvent que les agents de première ligne doivent exécuter des décisions politiques sans avoir la liberté d'apprécier ou d'interpréter le cadre légal. A cela peut s'ajouter la question de l'égalité de traitement car, si les agents interprètent librement les règles, il faut être certain que le traitement équitable des citoyens doit être garanti par l'administration.

En matière de relation avec les « clients » du service public, les citoyens demandeurs ne sont pas volontaires et sont donc contraints à cette « relation au guichet ». L'agent au guichet n'ayant pas de crainte de perdre des « clients », Lipsky pose la question de la fourniture effective d'un service de qualité sans omettre que la bureaucratie au guichet dépend directement de ses « clients » représentant leur « stock de ressources ».

Un « comportement de retrait », selon Lipsky, reste une possibilité pour les agents de première ligne de quitter leur travail faute de possible adaptation aux conditions établies. Par contre les agents au guichet peuvent imposer des « conceptions personnelles » de leur travail quand ils font des « efforts » pour certains bénéficiaires. L'idéologie au niveau de la bureaucratie au

guichet est de discipliner les orientations des objectifs quand ceux-ci sont en concurrence. L'agent de première ligne doit assurer un service de qualité en mettant de côté tout préjugé ou opinion privée pouvant affecter la distribution et la qualité du service public rendu.

Si le pouvoir discrétionnaire est limité, les routines seront moins nombreuses. Si les objectifs sont plus clairs, les travailleurs pourraient « diriger leur énergie avec moins d'ambivalence ». Si des mesures de performance appropriées sont appliquées, les agents de première ligne seront rendus responsables de leur comportement. Si les agents de première ligne ne peuvent pas être limités dans leur fonctionnement quotidien, une auto-surveillance des travailleurs devrait remplacer le contrôle bureaucratique.

1.3. Bureaucratie au guichet et bureaucratie wébérienne

Weber (1918) définit la bureaucratie comme étant un modèle relevant des rapports entre l'exercice d'une autorité de type rationnel-légal caractéristique de l'Etat moderne et une forme d'organisation bureaucratique caractérisée par la professionnalisation, la hiérarchisation des fonctions et l'impersonnalité des règles. La conception de la bureaucratie de Weber est liée à l'« Etat » qui doit s'appuyer sur un appareil administratif pour fonctionner. Il met en avant le lien entre Etat et structure administrative. Dans « Economie et société » publié en 1921, Max Weber définit l'Etat comme étant une « *entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique, avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné* ». Suivant l'« idéal-type » de Weber (1918), défini comme un outil méthodologique de sociologie, qui est un type abstrait, une catégorie aidant à comprendre ou théoriser certains phénomènes, le bureaucrate exerce son activité « *sin ira et studio* », sans haine et sans passion, de là « sans amour » et sans « enthousiasme ». Weber (1918) précisait que les « *usagers obéissent au conformisme que quand leur intérêt à lui obéir l'emporte sur leur intérêt à lui désobéir* ».

Nous pouvons cadrer l'administration publique selon quatre éléments majeurs qui créent un contexte institutionnel de base (Tummers, 2015 ; Hupe et Hill, 2017). Ces éléments sont les règles formelles qui découlent de l'administration publique, les normes professionnelles des bureaucrates de proximité, les attentes du public et les ressources dont disposent les bureaucrates de proximité. Mais selon Dubois (2010), les agents d'accueil font preuve d'un engagement personnel dans leur travail. La discrétion au guichet permet des écarts par rapport

au conformisme bureaucratique. En cas de litige quant au bien-fondé d'une décision, l'agent de première ligne peut faire référence à une instance supérieure en mentionnant qu'il y est également soumis. Il précisera qu'il serait illégitime de ne pas s'y soumettre (Dubois, 2010). « Le guichet représente l'illustration parfaite et la plus évocatrice d'un mode de relations distancié et autoritaire : placé en position de quémendeur ou de solliciteur, l'administré est soumis au bon vouloir du fonctionnaire, sans espérer pouvoir franchir la barrière matérielle qui isole physiquement, mais aussi symboliquement, celui du public » (Chevallier, 1983). Les demandeurs « profanes en matière administrative » se trouvant face à des « professionnels de l'administration » sont « prédisposés à une identification passive » (Kaufmann, 1994) lors des interactions. Il faut se conformer au rôle institutionnellement prescrit où les guichetiers disposant d'une marge de manœuvre sont placés en position de force. Pour Goffman (1988), la relation au guichet est une distinction nécessaire « *entre ce qui relève de la situation et ce qui est en situation* ». Néanmoins Hupe (2014) attire l'attention sur le fait que la structure et les règles formelles de l'administration, la manière dont la gestion et la supervision sont organisées, guide le travail des agents de première ligne. Il relève, comme Lipsky vu ci-dessus, le concept d'autonomie limitée.

Dubois (2010) relève que les positions diverses, les trajectoires individuelles et les expériences administratives mènent à des dispositions différentes quant au rapport à l'institution dans la relation au guichet. Les guichets sont des lieux d'expression d'un ressentiment social où peuvent s'exprimer les attentes déçues, la souffrance sociale, la jalousie ou l'hostilité envers ceux qui sont ethniquement ou socialement différents de soi. Ils sont la matérialisation d'un système (hiérarchie sociale, gouvernement, administration) dont les visiteurs se disent être victimes (Dubois, 2010).

En matière de capital économique (Bourdieu, 1980), le niveau de ce capital et le degré de dépendance financière à l'égard de l'administration déterminent le fait de se rendre ou non au guichet (Dubois, 2010). La « personnalisation » du rôle bureaucratique permet à l'agent d'accueil de jouer sur deux tableaux : le langage neutre de la bureaucratie ou le langage personnel et familier de l'existence ordinaire (Dubois, 2010). Nous reviendrons sur cette notion plus en avant. Hughes (1985) précise la notion de « carrière dans l'institution sociale pour les bénéficiaires » en les reliant aux changements objectifs de situation sociale (perdre ou trouver un emploi, avoir des enfants, ...). Selon Goffman (1988), la « carrière morale » est un processus de redéfinition de l'identité sociale d'un individu au cours de sa trajectoire dans une institution.

1.4. Pouvoir de contrôle limité des autorités publiques

Lipsky (2010) évoque les difficultés de la hiérarchie à mesurer et à contrôler effectivement le travail et les tâches accomplies par les agents de terrain, ce dans la mesure où les pratiques quotidiennes se situent typiquement dans un « faible degré d'observabilité » (Prottas, 1978).

Selon le même auteur, en matière d'autonomie, une divergence d'intérêts et de ressources mises à disposition existe entre l'autorité représentée par les managers et les agents de première ligne. Cette divergence peut entraîner une résistance aux injonctions émanant de l'autorité.

La capacité de contrôle par l'autorité de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne est limitée, selon Lipsky, pour deux raisons, à savoir ; la première, la limitation des informations disponibles sur l'activité de terrain des agents de première ligne par le pouvoir politique pour contrôler l'efficacité des activités entreprises et, la seconde, l'impossibilité pour le pouvoir politique de visualiser l'ensemble du travail effectué par les agents de première ligne. La limitation de la marge de manœuvre et un contrôle organisationnel et managérial passant par la production de nouvelles règles formelles sont mises en avant par certains auteurs pour garantir la « neutralité » du service public. Une balance peut être appliquée entre l'autonomisation des agents de terrain et des moyens de contrôle bureaucratiques plus efficaces tels que le contrôle individuel ou une formation accrue par exemple. L'autonomie décisionnelle et l'expertise des professionnels publics doivent être vus comme une chance pour améliorer la qualité des prestations publiques contrairement à une menace (Smith, 2003). Le « client » du service public ne peut pas choisir le service public auquel il est soumis et il doit donc l'accepter en l'état.

Au niveau de la « bureaucratie au guichet », les interactions sont complexes entre les agents. Ces interactions peuvent affecter les avantages octroyés à certains et les sanctions reçues par d'autres. La norme veut qu'au sein du service public, les agents puissent traiter une masse importante de dossiers pour tenter de répondre au maximum de besoins des citoyens mais cette « norme » impose des conséquences pouvant être négatives sur la qualité du service public. Lipsky relève le fossé existant entre les réalités de la pratique du service public et ses idéaux, et, selon lui, les attentes du public sont souvent inférieures à ces idéaux. L'agent de première ligne peut négocier l'écart entre la façon de faire son travail et les attentes réelles du public. Un dilemme, sous forme de controverse politique est relevé par Lipsky concernant les rôles effectifs des agents de première ligne qui sont des fournisseurs de service public de première

ligne et ils doivent assurer par ce biais la position de « gardien de l'ordre public ». La controverse se situe entre la demande des bénéficiaires de services d'améliorer leur efficacité et leur réactivité et la demande des groupes de citoyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics. Les agents de première ligne servent implicitement de médiateurs pour certains aspects de la relation constitutionnelle des citoyens avec l'Etat. Ils détiennent les clés d'une dimension de la citoyenneté (Lipsky, 2010).

La rencontre principale des citoyens avec leur gouvernement se fait par l'interaction avec les agents de première ligne (Lipsky, 2010). Tous les emplois de première ligne sont similaires au niveau structurel. Une comparaison est dès lors possible pour des fonctions différentes afin d'analyser l'impact de l'exercice du pouvoir discrétionnaire sur la qualité du service public.

Lipsky relève à ce stade un dilemme entre la possibilité de gérer tous les citoyens de la même manière et être réactif au cas par cas quand la situation et l'interaction entre l'agent de première ligne et le citoyen le permet. Plus les gens sont pauvres, plus les agents de première ligne ont tendance à avoir de l'influence sur eux. En effet, ces fonctionnaires sont si bien situés qu'ils peuvent être considérés comme faisant partie du problème de la pauvreté (Lipsky, 2010).

Les agents d'accueil sont en contact direct avec les transformations sociales, en particulier la « précarisation » d'une part importante de l'espace social (Dubois, 2010). Il précise que les guichetiers sont juges de la pertinence des demandes qui leur sont formulées. Les « usagers » viennent chercher plus que ce que les institutions peuvent officiellement leur donner : en plus de la résolution de problèmes, ils demandent conseil, considération, expriment leurs souffrances et ressentiments, ce qui constitue une assistance morale personnalisée (Dubois, 2010). La connaissance personnelle qu'ont les agents d'accueil des allocataires renforce la dimension humaine dans la relation administrative et cette connaissance peut mener à une adaptation du comportement en fonction de la situation et de l'état « moral » de la personne en face. La « personnalisation » renforce la position des guichetiers qui peuvent acquérir un statut d'interlocuteur privilégié. Cette personnalisation est un facteur de mise en confiance du citoyen demandeur tout en laissant à l'agent au guichet une plus grande maîtrise de la situation. Si la personnalisation est une initiative du demandeur, elle reste soumise à l'acceptation et au contrôle de l'agent au guichet. Ce dernier a la possibilité de la refuser ou d'en marquer les limites (Dubois, 2010). Les gestionnaires publics doivent être conscients que les normes professionnelles des travailleurs de proximité déterminent la manière dont ils utilisent leur pouvoir discrétionnaire (Lameck et Hulst, 2020).

Selon Dubois (2010), la relation entre l'individu et l'administration nécessite que les bureaucrates soient dotés d'une fonction codifiée dans l'exercice de laquelle les caractéristiques individuelles sont parfaitement interchangeables. Les transformations du public affectent le rapport que les guichetiers entretiennent à leur travail et la définition même de leur rôle (Dubois, 2010). L'agent de première ligne peut induire quatre dimensions de contrôle sur le citoyen demandeur dans la relation au guichet : l'octroi d'avantages, l'établissement d'interactions pouvant relever du caractère personnel et privé dans la relation, la transmission d'une forme d'enseignement et l'attribution de récompenses ou de sanctions. Une extension des prestations du service public entraîne de facto une extension de l'influence et du contrôle de l'Etat. L'agent de première ligne joue un rôle dans la régulation des conflits de par sa fonction d'agent de contrôle social. Ses décisions peuvent induire un changement de comportement des citoyens.

Le maintien du pouvoir discrétionnaire est un facteur lié à la légitimité de l'Etat-providence. L'Etat-providence donne à l'Etat un rôle important dans la vie sociale et économique au nom d'impératifs sociaux. « *La notion d'Etat-providence évoque clairement l'une des nouvelles fonctions de l'Etat moderne : s'occuper du bien-être social des citoyens, et non plus seulement de la police, de battre monnaie, de gérer ses relations internationales ou de faire la guerre. En second lieu, elle suggère la rationalisation et l'objectivation du droit au secours que constitue le passage d'une solidarité subjective (en mon âme et conscience) à une solidarité objective fondée sur des droits des citoyens et/ou des travailleurs* » (Merrien, 2007). Les agents de première ligne sont en relation directe avec les valeurs de l'Etat-providence car leurs actions et leurs décisions sont axées entièrement et immédiatement sur l'individu. Leurs décisions peuvent être redistributives (*qui vise à une meilleure répartition des revenus*¹) et allocatives (*dérivé d'allocation : qui est l'action d'allouer donc d'accorder, d'assigner, d'affecter ou de donner*²). Les décisions prises par les agents de première ligne déterminent l'éligibilité des citoyens aux prestations demandées. Le développement de l'Etat-providence, selon Dubois (2010), peut être considéré comme un instrument de l'intériorisation de la domination politique. Les transformations dans les procédures de l'action publique sont un signe majeur du changement de stratégie passant d'un traitement collectif vers une individualisation de la prise en compte des problèmes sociaux. Weber (1913) complète cette notion de « transformations » en précisant qu'elles affectent des fonctions de la « bureaucratie de base » chargée de problèmes individuels « plus que d'un problème collectivement constitué ». L'ordre social dépend du

¹ Définition issue du dictionnaire Larousse en ligne.

² Définition issue du dictionnaire Larousse en ligne.

consentement de ses membres. Les interactions avec les « clients » sont structurées pour que les agents de première ligne puissent contrôler le contenu, le calendrier d'exécution et le rythme des actions et décisions. Des routines de contrôle peuvent être mises en place pour cadrer les bénéficiaires compliqués. Ces routines sont utiles pour l'exécution des tâches et les agents au guichet peuvent établir des sanctions pour punir le manquement à l'ordre public. La vie au guichet c'est le travail quotidien de l'administration : un univers fait de routine et d'anonymat mais dont l'équilibre est précaire et dont les protagonistes ne sont jamais réductibles aux rôles standardisés censés jouer (Dubois, 2010). Un facteur de traitement avec « urgence » est un dispositif structurel qui permet de gérer les conséquences des routines. L'urgence étant reconnue comme une situation exigeant une attention rapide, une menace existante et durable (Lipsky, 2010).

Les agents de première ligne sont, selon Lipsky, les principaux bénéficiaires des dépenses publiques englobant dans leur besoins financiers une part importante de l'activité publique locale. Cette augmentation effective de moyens pour les agents de première ligne a pour conséquence un contrôle renforcé de leur environnement de travail pour vérifier le bon emploi des deniers publics. L'environnement de travail conditionne la manière dont les agents de première ligne perçoivent les problèmes et élaborent des solutions. La relation entre l'agent de première ligne et sa hiérarchie est complexe. Les intérêts divergent. Le but des agents de première ligne est de maximiser les revenus et leur propre satisfaction au travail et de maintenir leur autonomie décisionnelle. La légitimité reconnue par les agents de première ligne est le droit des cadres à donner des directives mais l'objet politique de leurs cadres sera reconnu comme étant illégitime. Il est fondamental de pouvoir assumer les charges de travail dans un laps de temps restreint et en l'absence totale de menaces réelles ou psychologiques. Le travail des agents de première ligne est fonction d'un degré d'incertitude élevé car chaque sujet à son niveau de complexité et il doit agir suivant une fréquence et une rapidité dans les prises de décisions. Les ressources disponibles ne sont pas manipulables ni sujettes au changement calculé. Et, en cas de manque de ressources utiles, il faut tenir compte du rapport entre les travailleurs et les clients et entre les dossiers et le temps mis à disposition pour remplir les tâches. Si les ressources sont insuffisantes au regard de la demande, les conséquences sont des conflits de rôles pour les agents de première ligne car les moyens alloués aux services publics ne permettent pas de répondre dans ce cas à toutes les demandes émanant des citoyens. Pour satisfaire un nombre important de besoins, les agents de première ligne travaillent en permanence dans un contexte de pénurie de ressources. La conséquence est une priorisation

plus quantitative que qualitative des demandes. Ils doivent travailler sous pression et des ajustements professionnels sont nécessaires. Une augmentation de la charge de travail en découle (Lipsky, 2010). Les agents de première ligne ont une charge de travail importante en rapport à leurs responsabilités. Pour les agents de première ligne, les facteurs organisationnels qui affectent leur travail comme, par exemple, remplir des formulaires, influence le temps nécessaire et disponible pour accomplir leur tâches (Lipsky, 2010).

L'agent de première ligne doit utiliser ses connaissances, ses compétences et sa position « supérieure » dans la relation au guichet pour assurer un traitement optimal des « clients » en tenant compte de ses contraintes propres. Il doit défendre les « clients », mais un seul en même temps, tout en tenant compte des contraintes telles que les ressources disponibles, le temps nécessaire pour accomplir correctement et complètement ses missions. Lipsky parle du « *mythe de l'altruisme du service public* » qui peut être compris comme étant la mise en œuvre par les travailleurs d'un « *idéal de service* ». Les agents de première ligne peuvent agir sous une forme de « déviance contrôlée ». Ils peuvent utiliser les règlements pour contourner les réformes qui limitent leur pouvoir discrétionnaire. Lipsky met cela en évidence en illustrant l'exemple de la *Boston Housing Authority* (agence de logement social de Boston) en 1968 qui adopte un programme nommé « 1-2-3 » ayant pour but de favoriser l'intégration raciale. Les locataires vont voir leur marge de manœuvre réduite car, si au bout de trois propositions, ils ont tout refusé, ils sont relégués en bas de liste d'attente. Les employés de l'agence, ayant leurs propres références et clientèles, ont utilisé diverses stratégies pour amener les locataires vers les meilleurs projets de l'agence de logement social.

D'autres stratégies peuvent être mises en place au sein des services publics de première ligne pour améliorer le service aux citoyens comme le dédoublement des guichetiers des caisses d'allocations familiales, travaillés par une constante oscillation entre leur propre identité administrative et certaines formes de compassion. En inscrivant leur action dans un cadre défini et tenant compte des règles administratives détaillées, ils sont directement affectés par la souffrance des citoyens demandeurs (Dubois, 2021).

Une rationalisation du service public, correspondant à la mise à niveau de la distribution, nécessite une organisation du travail pour faciliter les tâches ou libérer du temps pour répondre aux objectifs des agents de première ligne. La « puissance » de l'agent de première ligne peut se mesurer en fonction de la détention de certaines ressources telles que l'argent, le statut,

l'information, l'expertise ou la capacité de travail. La détention volontaire ou la rétention de données par l'agent au guichet est un moyen de rationner le service public (Lipsky, 2010). La gestion de la « file d'attente », du « temps d'entretien » ou des horaires d'ouverture sont aussi des éléments de contrôle exercés par l'agent au guichet pour rationner le service public. Cette temporalité contrôlée marque, selon Dubois (2010), un « rapport inégalitaire » dans la concrétisation de la force de l'institution et la faiblesse des bénéficiaires. « 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 » (Merton, 1953).

Ces jeux de domination possibles par le biais de la position d'autorité, conférée à l'agent par l'institution, « ne trouvent pas exclusivement leur logique dans l'économie inégalitaire du rapport à l'administration » (Dubois, 2010). L'auteur précise que « les agents d'accueil ne sont pas des manipulateurs systématiques cyniques » mais ils pourraient être amenés suivant les situations à exercer une « violence symbolique » (Bourdieu, 1964) en partie malgré eux. Cette violence peut être adoucie en « évitant de prendre de haut les allocataires » (Dubois, 2010).

Tous les bénéficiaires ne sont pas soumis aux mêmes droits. La bureaucratie au guichet doit tenir compte de cette différenciation dans ses procédures de traitement. Un « triage » sera effectué sur base de certaines qualifications ou catégories prédéfinies par l'administration. Ce triage peut être « destructeur » si les jugements discrétionnaires sont « *sujets à abus de routine* » (Lipsky, 2010). En matière de traitement des « clients » et de leurs besoins, Lipsky relève une contradiction au niveau de la bureaucratie au guichet : l'agent au guichet peut exercer un pouvoir discrétionnaire sans être en mesure d'exercer une influence sur les décisions prises. Tummers (2017) précise dans la revue de littérature que les travailleurs sociaux peuvent mettre en place une stratégie visant à « prioriser » certaines catégories d'usagers afin d'engendrer des effets positifs sur le déroulement de leur carrière et Dubois (2010) complète en mentionnant que « les politiques du guichet font des jugements moraux un outil parmi d'autres face à la nécessité de trancher entre des usagers nombreux auxquels attribuer des droits ou des moyens qui sont insuffisants (par rapport à la demande), voire d'affronter les contradictions de l'institution ».

1.5. Stratégies d'adaptation (*Coping Strategies*)

Un individu peut être confronté à des situations de vie pouvant être perçues comme menaçantes, pouvant induire des perturbations émotionnelles et engendrant des effets néfastes sur la santé physique et psychique. Cette façon de s'ajuster aux situations difficiles peut être désigné par le terme « coping » (Paulhan, 1992).

La définition du coping (ou « coping strategy ») que nous retenons de la revue de littérature est « *l'ensemble des efforts cognitifs et comportementaux destinés à maîtriser, réduire ou tolérer les exigences internes ou externes qui menacent ou dépassent les ressources d'un individu* » (Lazarus et Folkman, 1984). Dantchev et Dantzer (1989) adapteront le vocable en français par les termes de « *stratégie d'ajustement* ». L'étude des stratégies d'ajustement est directement liée à la manière d'appréhender et de gérer le stress. La description des réactions du stress par les événements auxquels le sujet est exposé est remplacée par la description de la manière dont l'individu gère la situation. Les stratégies incluent des aspects conscients et inconscients mis en place par l'individu pour s'ajuster à un événement perçu comme menaçant (Folkman et Lazarus, 1986). Pour comprendre la situation de stress, les auteurs précisent que, lorsqu'une situation est évaluée par un individu comme dépassant ses ressources et pouvant le mettre en danger, la réponse du stress est le résultat du déséquilibre entre les exigences internes ou externes et les ressources de l'individu pour faire face à ces demandes (Folkman et Lazarus, 1986). L'individu fera le choix des stratégies d'adaptation à « activer » en raison de facteurs environnementaux tels que les caractéristiques de la situation (nature du danger, imminence, durée) ou les ressources sociales ou réseau d'aide de l'individu (relations interpersonnelles). Les actions modelant les stratégies d'ajustement peuvent être regroupées sous différentes catégories. La première possibilité d'action consiste à modifier l'attention soit en détournant l'individu de la source du stress (stratégies d'évitement) soit en dirigeant l'attention vers la source (stratégies vigilantes). Une seconde possibilité d'action consiste à « altérer la signification subjective de l'évènement » (Paulhan, 1992) en utilisant des activités cognitives telles que le déni. Une autre possibilité d'action permet de modifier directement les « termes actuels de la relation personne-environnement » et donc d'affronter le problème dans le but de le résoudre. Pour en revenir à Lipsky (2010), sa conception de la stratégie d'adaptation est proche des sciences sociales en associant la discrétion non pas comme la preuve d'un arbitraire mais comme le moyen par lequel les fonctionnaires redéfinissent la politique qu'ils appliquent. Les pratiques discrétionnaires des agents de première ligne dépendent directement des conditions de travail

(Lipsky, 2010). Pour répondre à la demande des bénéficiaires, en fonction des circonstances dont il faut tenir compte, Lisa Dudson dans son ouvrage « Moral Underground » relève la possibilité d'ignorer les règles censées être appliquées mais excessivement rigides pour aider les personnes dans le besoin.

En lien direct avec les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), les stratégies d'adaptation peuvent permettre au travailleur d'améliorer ses performances au travail et de limiter le stress issu de la mise en place de moyens technologiques numériques dont l'implémentation a été décidée et (parfois) imposée par l'autorité. Nous parlerons de comportements adaptatifs dans le chef des agents de première ligne. Pour lier la mise en place des TIC à la charge de travail des agents de première ligne, nous pouvons faire un parallèle avec la « sociotechnique » qui consiste en l'interdépendance des aspects sociaux et techniques d'une organisation ou de la société dans son ensemble (Long, 2013). Le but de la sociotechnique est d'assurer une étroite relation entre les éléments sociaux et techniques afin de conduire à l'émergence de la productivité et du bien-être (Walsh, 2017). Skinner (2003) va préciser la théorie de l'adaptation en mentionnant dans la littérature que l'individu construit un complexe de comportements et de stratégies diverses personnelles et spécifiques qui sont classés sur deux niveaux : un niveau inférieur et un niveau supérieur. L'auteur cible une « *hiérarchie des catégories d'adaptation* ». Les stratégies d'adaptation sont des réponses personnelles en temps réel que l'individu utilise pour gérer une situation stressante spécifique. Afin de comprendre l'affect personnel engendré par le stress, Skinner (2013) précise « *Comment les gens gérant le stress peuvent réduire ou amplifier les effets des événements et des conditions défavorables de la vie, non seulement sur la détresse émotionnelle et le fonctionnement à court terme, mais aussi sur le développement de la santé physique ou mentale ou du désordre à long terme* ».

Une notion de « stratégie d'adaptation participative » (Tjosvold, 1989) concerne le travail en équipe, la consultation des collègues, la collaboration et l'échange d'informations pour la réalisation de projets. Ces interactions ont pour objectif de faire baisser le stress au travail. Une autre notion relevée par Dienesch (1986) concerne la « stratégie axée sur la loyauté » pouvant être appliquée aux agents de première ligne en matière sociale car devant répondre à une déontologie professionnelle notamment.

Chapitre 2 : La Digitalisation

Nous vous proposons au sein de chapitre un aperçu de la littérature qui traite de la question actuelle de la digitalisation et des changements d'habitudes et de comportements induits par cette manière de communiquer et de fonctionner ainsi que les risques et les modifications sociétales engendrées par une mise en application numérique de plus en plus généralisée dans toutes les sphères de la vie quotidienne tant privée que publique.

En guise d'introduction à ce chapitre, nous relevons les principales définitions des termes liés à la digitalisation afin de centrer nos propos en la matière. « La technologie est le résultat d'un processus modelé par des idéologies et des rapports de force, dans lequel le discours managérial sur le progrès serait, d'une certaine manière, une opération de communication » (Noble, 1995). La digitalisation évoque ainsi des mutations macro-économiques majeures liées à l'automatisation, au bouleversement des frontières et des modes de régulation de secteurs d'activité comme la distribution, l'hôtellerie ou le transport, donnant naissance à un « capitalisme de plateforme » (Abdelnour, Bernard, 2018) et interrogeant la porosité entre le travail et la consommation (Cardon, Casilli, 2015). « Les tenants et les aboutissants de cette transformation digitale sont encore assez mal définis [...] elle recouvre un processus global de transformation de l'entreprise qui la conduit à revoir ses modalités de collaboration avec ses clients, ses processus de travail internes et parfois même son *business model* » (Dudézert, 2018). Le vocabulaire managérial s'est enrichi des termes « digital », « digitalisation » ou « transformation digitale » depuis le milieu des années 2010 en se substituant au terme « numérique » (Benedetto-Meyer, 2019). La transformation digitale est « *un processus qui vise à améliorer une entité, en déclencher des modifications significatives de ses propriétés par des combinaisons d'informations, technologies informatiques, de communication et de connectivité* » (Vial, 2019).

La digitalisation entraîne dans sa mise en application à large spectre une déviance inégalitaire. En matière d'inégalités, la fracture numérique est une expression qui désigne diverses formes d'inégalités liées à la diffusion et à l'appropriation massives des technologies numériques dans la vie quotidienne. La fracture numérique se comprend sous trois formes distinctes :

- La fracture numérique du premier degré qui désigne les écarts en termes d'accès aux technologies numériques : ordinateur, tablette, smartphone, et internet. Elle fait aussi référence aux différences relatives à la qualité de ces équipements et de la connexion.
- La fracture numérique du deuxième degré qui renvoie aux disparités relatives aux compétences nécessaires pour maîtriser les technologies numériques ainsi qu'à l'intensité et à la nature des usages. Cette deuxième forme d'inégalité rappelle que l'accès aux technologies est loin de conduire automatiquement à leur utilisation effective, autonome et réflexive.
- La fracture numérique du troisième degré est, quant-à-elle, liée aux usages et renvoie aux écarts en termes de retombées effectives de ceux-ci, en particulier sur le plan de la participation aux diverses sphères de la vie sociale, comme l'éducation, l'emploi, la vie administrative et citoyenne (Brotcorne, Faure, 2021).

La fracture numérique est, depuis les années 2000, centrée sur les inégalités sociales liées aux usages et moins les questions d'accès au matériel ou à Internet (Brotcorne, 2018). L'auteur précise dans son article « Monde numérique, monde solidaire, monde solitaire » que *« les discours politiques et institutionnels présupposent encore souvent que la diffusion des outils numériques dans toutes les franges de la population mène automatiquement à leur maîtrise effective »*. L'existence des inégalités numériques, souvent vues comme le résultat de facteurs individuels liés au manque d'équipement, de maîtrise, de compétence, est en réalité le résultat d'inégalités sociales préexistantes générées par les structures du système économique, politique et social (Brotcorne, 2018).

Depuis les années 2000, diverses politiques ont été mises en œuvre, tant au niveau européen que national, s'inscrivant dans un cadre de référence relatif à la lutte contre la fracture numérique. Ces programmes ont été adaptés afin de « lutter en faveur de l'inclusion numérique et donc développer les capacités des individus à tirer profit de l'usage des technologies numériques pour améliorer leur condition sociale » (Brotcorne, Faure, 2021). L'inclusion numérique insiste sur le processus par lequel la personne mobilise les outils numériques en vue d'atteindre une pleine participation à la vie sociale. La Commission européenne a proposé en 2005 de développer des usages inclusifs des technologies et donc de travailler sur la capacité des individus à mobiliser les outils disponibles et à utiliser leurs potentialités pour augmenter leur capital social, professionnel ou culturel. Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé en septembre 2020, la présidente Von der Leyen a annoncé que l'Europe devrait parvenir à la souveraineté numérique en adoptant une vision commune pour l'Union Européenne à l'horizon

2030, fondée sur des objectifs et des principes clairs. La présidente a notamment insisté sur la création d'un nuage européen, sur un leadership en matière d'intelligence artificielle éthique, sur une identité électronique sécurisée pour tous et sur un renforcement considérable des infrastructures de données, de supercalculateurs et de connectivité. En réponse, le Conseil européen a invité la Commission à présenter, au plus tard en mars 2021, une «boussole globale pour le numérique» présentant les ambitions numériques à l'horizon 2030. Cette boussole devrait établir un système de suivi et exposer les moyens et les principales étapes pour concrétiser ces ambitions. L'accessibilité numérique renvoie à l'adaptation de l'environnement numérique aux besoins spécifiques des individus et elle mesure l'impact des conditions de vie sur les usages du numérique.

Le récent baromètre de l'inclusion numérique en Belgique³ pointe que 40% de la population belge de 16 à 74 ans, toutes catégories sociales confondues, peut être considéré en situation de vulnérabilité face à la numérisation croissante de la société. Cette proportion augmente respectivement à 75% pour les personnes ayant de faibles revenus et pour celles ayant un faible niveau de diplôme. Par ailleurs, 79% des femmes de 55 à 74 ans et 54% des demandeurs d'emploi sont aussi dans cette situation (Brotcorne, Mariën, 2020).

La création de cellules pour le travail sur l'e-inclusion est une des recommandations vers une future politique fédérale d'inclusion numérique. En Région Bruxelloise, un plan d'appropriation du numérique 2021-2024 a été proposé par la coordination inclusion numérique régionale afin de mettre en place une série d'actions autour de l'inclusion numérique. Mediawijs, le centre de connaissance du digital en Région Flamande, a mis au point un outil autour de sept éléments constitutifs pour le développement d'une politique d'inclusion numérique durable. En Région Wallonne, un plan d'action pour la médiation numérique a été initié en 2020 par le Département emploi et formation professionnelle du Service Public de Wallonie (Brotcorne, Faure, 2021).

Une transformation digitale doit être « réussie » pour être fonctionnelle et opérationnelle. La première étape d'une transformation digitale réussie « n'est pas de faire autre chose mais parler autrement de ce qu'on fait (de Brabandere, 2019). L'auteur développe la notion de

³ Edité par la Fondation Roi Baudouin en 2020, le Baromètre de l'Inclusion Numérique de 2020 fournit de nombreuses données et explications sur l'évolution de l'inclusion numérique au niveau belge et sur l'accroissement de la vulnérabilité parmi les jeunes, ou encore pour les personnes ayant des difficultés avec l'écriture.

transformation digitale sous trois changements majeurs qui sont le fait que la matière est limitée, l'information est illimitée et l'information a remplacé la matière comme centre de gravité du système économique. La transformation digitale suppose une transformation personnelle du regard porté sur le monde que nous observons. Le degré de réussite d'une transformation digitale peut être analysé dans la réalité des choses et dans la perception des choses. Le digital a ses limites : l'impossibilité technique pour une machine d'atteindre la créativité des humains et le refus philosophique de déléguer à un ordinateur la totalité de ce qui fait notre humanité.

Alain Staron (2020) propose une lecture temporelle de la transformation digitale en quatre « actes ». L'acte 1, les années 1990, marque la démocratisation de l'installation de PC⁴ de bureau. L'informatique est dès lors destinée à améliorer la productivité des processus métier en matière de traitement de texte et de comptabilité. Les outils informatiques mis à disposition des cadres en 1990 sont des outils de communication qui permettent de repenser l'organisation du travail. L'acte 2, les années 2000, où les technologies de l'information vont engendrer des bouleversements des sphères professionnelles et privées. Internet se généralise et la transformation est en accélération mais pas de manière constante. L'avènement de Facebook en 2004 permet d'élaborer de nouveaux moyens d'échange avec les clients en créant un lien direct avec ce dernier. L'acte 3, les années 2010, voit le développement des normes « gsm »⁵ en ayant comme avantage la gestion d'appareils connectés et permettant une surveillance à distance des équipements. Huawei développe en 2015 la norme 4.5G et la transformation digitale devient un facteur clé de rentabilité ainsi qu'un moyen direct d'agir sur l'environnement. L'acte 4, les années 2020, nécessite une intervention des pouvoirs publics qui doivent réagir face à cette transformation « avec leurs armes ». Tous les processus de production de biens ou la gestion de services doivent être optimisés. La transformation digitale permet une connexion en temps réel et la mise à disposition d'une information immédiate. La digitalisation modifie les façons d'innover. Staron (2020) met en avant les principes directeurs de l'innovation à l'heure du numérique en définissant le terme « innovation » comme étant « *un mécanisme par lequel une entreprise cherche à se démarquer de la concurrence. Elle s'y emploie en offrant un produit ou un service unique au consommateur, avec classiquement deux principes directeurs, la maximisation du prix de vente en début de cycle, lorsque le produit ou*

⁴ Personal Computer

⁵ Le GSM ou Global System for Mobile Communication, est une norme numérique pour la téléphonie mobile. Celle-ci a vu le jour en 1982, lors de la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT). Elle a commencé à être utilisée au début des années 1991.

le service est mis sur le marché, puis la minimisation du prix de revient, lorsque le produit devient mature ».

Les années 2000 ont vu le développement d'une digitalisation croissante augmentant la disponibilité des offres de produits et services. La hiérarchisation des besoins théorisée par Maslow (1943) ne se retrouvent plus en totalité dans les comportements issus de la digitalisation. Afin d'illustrer ce propos, Staron (2020) met en parallèle deux services : l'eau potable courante – besoin physiologique primaire (premier niveau de la pyramide) – et la téléphonie mobile – besoin d'appartenance (troisième niveau). Depuis 2018 il y a sur Terre quasiment autant de personnes ayant accès à l'eau potable (71%) que de possesseurs de téléphone mobile (68%). Sur les vingt dernières années, l'évolution a été marquée par une augmentation de 50% de personnes ayant accès à l'eau potable contre une augmentation de 1000% pour le nombre de lignes téléphoniques mobiles soit 7,764 milliards d'abonnements en 2018). Dans certains pays ou régions du monde, des utilisateurs de téléphone mobile n'ont pas accès à l'eau potable comme, par exemple, au Rwanda ou au Nigeria.

Deux autres types d'innovation sont mis en avant par Staron (2020), l'innovation incrémentale et l'innovation ouverte. La première est *« celle qui conduit à améliorer un produit ou un service existant, en offrant pour la même proposition de valeur globale au client une expérience ou un bénéfice amélioré »* comme, par exemple, les successions de modèles de téléphones mobiles. La seconde, théorisée par Chesbrough (2003), postule qu'*« il est plus efficace et rapide de ne plus s'appuyer seulement sur sa seule et propre recherche pour innover. Les innovations peuvent être partagées vers l'extérieur de l'entreprise »*. L'innovation constitue une discontinuité radicale avec le passé (Brown et Osborne, 2012). Cette discontinuité radicale est la principale différence entre innovation et amélioration.

Les nouveaux métiers basés sur l'évolution technologique et le « tout-au-numérique » contribuent à augmenter l'homme, tout en préparant certains volets de l'économie à fonctionner seulement à l'aide de machines. Le développement des TIC dans les années 1990 connaît une phase de développement intense en parallèle avec l'unification et l'élargissement des marchés européens. Au tournant du siècle, l'euphorie des TIC atteint son paroxysme : le préfixe e- fait son apparition dans tous les domaines (e-government, e-learning, e-health, e-commerce, e-banking, e-work, plans d'action e-Europe, etc.) (Boyer, 2002; Gadrey, 2000).

« Au cours des quatre dernières décennies, les TIC ont généré des retours sur investissement

importants pour les organisations en termes de réduction des coûts d'exploitation, de l'efficacité des processus, de nouvelles alternatives stratégiques et de possibilités d'innovation » (Tarafdar, 2007).

Chapitre 3 : Digitalisation des interactions de première ligne et hypothèses de travail

Nous vous proposons au sein de ce chapitre de comprendre l'impact de la digitalisation sur les services publics de première ligne. Nous y intégrons nos diverses hypothèses de recherche.

La relation au guichet tend à devenir plus conflictuelle depuis les années 80 où sont apparues des transformations de l'action publique et une adaptation de l'évolution des représentations des populations gouvernées. Le pouvoir discrétionnaire des agents a augmenté leur laissant une plus grande part d'autonomie dans leurs décisions tout en respectant les règles institutionnelles et les citoyens sont informés et sensibilisés à leurs droits et aux moyens de les faire valoir. La place de l'humain dans la relation au guichet a son importance. Un dilemme relevé par Lipsky (2010) concerne la possibilité pour le citoyen d'évaluer le service public en se posant la question de savoir si l'intervention humaine pourrait être éliminée du service public. L'humain est un facteur essentiel dans des processus équilibrés de prise de décisions rationnelles en matière de gestion de service public. Le service public a besoin de personnes pour prendre des décisions et traiter les autres citoyens dans les services publics (Lipsky, 2010). Selon Lipsky, la société actuelle est organisée sous la forme d'une structure établie où l'importance des décisions prises en faveur des citoyens ne peuvent pas être abandonnées en faveur de formats préprogrammés. Les conditions de travail des agents de première ligne ne sont pas « programmables ». L'informatique au guichet permet une plus grande régulation des dossiers et elle permet à l'agent de disposer d'éléments d'information sur l'allocataire sans que celui-ci ait à les fournir, et sans même qu'il sache que l'agent les détient (Dubois, 2010).

Une première hypothèse de travail est formulée comme suit : **La digitalisation impacte la manière de fonctionner des services sociaux de première ligne et modifie la relation agent de première ligne - citoyen dans le contexte de la bureaucratie au guichet.**

Une croyance générale veut que, pour les bénéficiaires du service public, ce soit le système informatique qui décide sans aucune considération pour les conséquences. La vision modernisée de la standardisation bureaucratique correspond à l'informatisation du traitement. Cette vision annihile les efforts faits pour adopter un caractère plus humain à l'administration. Aujourd'hui l'ère du numérique a pris une place importante au sein des administrations.

Nous formulons sur cette base une seconde hypothèse de travail : **La bureaucratie au guichet est modifiée par ce nouveau modèle de gestion des services publics.**

Un facteur accélérateur de cette transition digitale est sans nul doute la crise sanitaire. La crise du Covid a eu comme effet d'accentuer et d'accélérer les processus de digitalisation actuels en ce y compris les opportunités et les risques pour les travailleurs du secteur public. L'autorité s'est focalisée depuis la crise sur divers objectifs qui sont l'échange d'informations, des services spécifiques (aides à la personne) et le contrôle ou la contrainte. La digitalisation peut être comprise comme synonyme de services publics transparents, efficaces, accessibles et axés sur la demande. Nous observons un changement au niveau du rôle du prestataire de service public et du citoyen. Les principales caractéristiques de la technologie digitale sont les possibilités d'autonomie et de contrôle, une flexibilité accrue, un accroissement de la charge de travail voire même un déséquilibre entre vie privée et vie professionnelle.

L'impact de la digitalisation est à double tranchant : positif et négatif. Tout dépend des objectifs des pouvoirs publics et la manière de mettre en œuvre la politique de digitalisation. Les avantages de la digitalisation pour les services publics sont notamment l'amélioration de la qualité du service public et la réduction des coûts. La digitalisation impacte les services publics à différents niveaux. En premier au niveau de l'organisation de ce dernier en impliquant des changements entre l'autorité et le citoyen créant des opportunités pour améliorer l'accessibilité, la qualité et l'objectivité du service au public avec un risque relevé d'exclusion sociale et de discrimination. En second, la digitalisation va impacter directement les travailleurs des services publics en devenant un moteur d'autonomie et de flexibilité pour ces derniers mais la digitalisation peut en même temps entraîner un accroissement de la charge de travail et flouter la frontière entre vie privée et vie professionnelle.

Au fil de nos lectures nous prenons en compte que le débat public sur la digitalisation est axé principalement sur ses conséquences au détriment de la technologie à proprement parlé et si nous nous référons à une définition large du concept de digitalisation, elle renvoie à la transformation économique et sociale, causée par l'utilisation de technologies digitales spécifiques et importantes pour générer, traiter, partager ou échanger des informations. La digitalisation renvoie donc aux conséquences de l'interaction entre la technologie digitale et les utilisateurs/fournisseurs de services publics (Voss et Rego, 2019). La digitalisation des informations permettrait d'améliorer le contrôle administratif et de prendre des décisions mieux

fondées, ce qui devait à son tour renforcer la performance opérationnelle (Liu et Yuan, 2015). La digitalisation a donc favorisé le déplacement des services internes vers les services externes aux citoyens et aux entreprises, autrement appelé le e-gouvernement (Meijer et Bekkers, 2015). L'e-gouvernance peut être représentée comme l'utilisation, par le secteur public, des technologies de l'information et de la communication dans le but d'améliorer le service rendu aux citoyens, d'encourager la participation des citoyens aux processus de décision et de rendre la gouvernance plus responsable, transparente et efficace. Les avantages majeurs de la digitalisation doivent être le raccourcissement des délais, l'accroissement de la transparence et l'amélioration de l'échange d'information intra-services publics. Elle doit aussi faciliter un service personnalisé, convivial et entièrement digital dans le but d'assurer l'amélioration des services publics. Pour cette approche nous formulons une troisième hypothèse de travail : **La digitalisation au sein des services sociaux modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne en impactant le principe de personnalisation du citoyen.**

Ces avantages doivent être marqués par l'utilisation d'outils numériques cohérents comme l'Internet qui constitue la base de la technologie digitale des services publics en facilitant l'accès des citoyens à l'information et aux services. Un autre outil est l'utilisation de techniques statistiques permettant d'analyser de grandes quantités de données et faire des projections pour l'avenir (Kelleher, 2015). La digitalisation dans les services publics (ou *digital first*) a pour but d'offrir un service efficace et effectif en ciblant la conception des communications publiques et de services d'information via la technologie digitale (OCDE, 2003). La digitalisation est devenue une norme dans les administrations publiques. Une forte augmentation de l'offre de services digitaux en matière de communication et d'information par rapport aux citoyens est observée en Belgique par le biais notamment de sms, mails, applications mobiles ou formulaires en ligne (Voss et Rego, 2019). La digitalisation des services publics a été accélérée par les changements sociaux, économiques, culturels et politiques. Les citoyens prennent conscience des possibilités de l'ère numérique et deviennent par conséquent plus exigeants quant à l'accessibilité et à la disponibilité (Meijer et Bekkers, 2015).

Au niveau politique, à tous les niveaux de pouvoir en Belgique, l'attention est portée de manière plus importante sur la digitalisation des services publics. La Commission européenne, dans ses objectifs pluriannuels au sein de la stratégie Europe 2020, fait du service digital au public une de ses priorités pour l'Agenda numérique axé sur un marché unique numérique européen (Kirov, 2017). A l'échelle nationale, un plan d'action « Digital Belgium » a été mis sur pied en

ébauchant des priorités pour le numérique dans les services publics. Le danger des projets de digitalisation basés sur une logique d'austérité sont négatifs pour les travailleurs de première ligne qui peuvent y voir des technologies axées sur le contrôle, l'intensification du travail et une mesure des performances (Voss et Riede, 2018).

La digitalisation permet de créer des services entièrement nouveaux mais la technologie digitale peut aussi offrir des services sans interaction humaine (Larsson et Teigland, 2020). La digitalisation affecte le cadre spacio-temporel du service au public. La voie analogique, ancienne norme de fonctionnement sous la forme de courriers, d'appels téléphoniques et de rencontres en personne, est remplacée par toute une série de moyens de communication « abstraits » tels que les mails, sms, plateformes digitales, médias sociaux, ... qui ont changé considérablement la rapidité, l'accessibilité et l'utilisation des services publics. Le service public devient presque pleinement accessible grâce aux technologies digitales (Voss et Rego, 2019). La question des inégalités sociales se pose à ce stade d'évolution du service public numérique car en supprimant les frontières spatiales et temporelles actuelles, les services sont devenus plus accessibles pour les citoyens disposant de compétences digitales suffisantes ou disposant de ressources économiques permettant l'accès à Internet notamment. Plusieurs auteurs admettent qu'il y a un risque de fracture numérique en ce qui concerne l'accessibilité aux services publics (Larsson et Teigland, 2020).

Au-delà de ces considérations généralistes sur l'implémentation d'une politique numérique au sein des services publics, l'impact majeur de la digitalisation concerne les acteurs du service public, les agents de première ligne. Le service au public a toujours été cadré sur base d'une relation physique entre le citoyen et le représentant du pouvoir public. Les rôles de chaque acteur étaient clairement définis alors que la technologie digitale semble avoir changé le rôle du citoyen et de l'agent public. Ce dernier peut désormais opter pour un traitement d'informations sur un ordinateur, faisant du citoyen un partenaire anonyme et pouvant être déshumanisé. Le travail au guichet peut, dans cette nouvelle relation, être automatisé. L'automatisation du service public, comme dit plus haut, peut engendrer des nouvelles inégalités. L'agent de première ligne, sur base de sa marge de manœuvre, pouvait examiner les décisions au cas par cas mais le danger de l'automatisation du service public est de mettre fin à cette autonomie de fonctionnement. Les décisions pouvant être prises notamment sur base d'algorithmes ou de règles préprogrammées. Dans les services de première ligne, les agents au

guichet assistent à une ruée de personnes en perte d'autonomie dans leurs démarches administratives quotidiennes (Brotcorne, 2018).

La technologie digitale est utilisée pour rendre plus transparent le service au public et la participation citoyenne (Lethbridge, 2015). Une évolution du service public vers le « do-it-yourself » est engagée. Le citoyen devient, dans cette nouvelle relation, responsable de l'initiation, de la durée et de l'exécution du service public mais, à nouveau, cette situation engendre un avantage majeur pour les citoyens maîtrisant les technologies digitales (Lindgren, 2019). L'inconvénient majeur d'un service automatisé où seul l'action du citoyen est nécessaire est la suppression de la possibilité voire du droit de discuter ou de négocier les modalités et décisions du service public. Contrairement aux prestataires de services publics, les systèmes automatisés n'ont ni l'autonomie ni la possibilité d'expliquer une décision ou une situation déterminée au citoyen (Lindgren, 2019). La digitalisation produit des effets sur la durée et l'impact du service public. Un autre objectif de la digitalisation est la limitation des délais d'attente et de traitement. Le citoyen est demandeur d'un service public plus rapide et accessible à tout moment.

Pour conclure ce chapitre, nous pouvons relever que la digitalisation peut entraîner un changement au niveau de l'organisation du travail avec une augmentation de la flexibilité du travailleur de première ligne et une modification du contenu et des conditions du travail. La tâche des travailleurs de première ligne est modifiée par la digitalisation avec comme principaux constats une complexité et une variation croissante des tâches, une sécurité accrue d'autonomie plus importante pour les travailleurs renforcée par des résultats et un climat de travail devant être basés sur la confiance car, en bout de course, le travailleur doit pouvoir décider des modalités de mise en œuvre de la politique publique. Le danger principal de la digitalisation reste le risque d'augmentation de la charge de travail avec l'instauration plus systématique de procédures et de règles automatiques que le travailleur de première ligne doit respecter et la création de tâches administratives supplémentaires. Nous proposons sur cette base une dernière hypothèse de travail : **La digitalisation implique la mise en place de stratégies d'adaptation auprès des agents de première ligne pour répondre aux attentes du service public.**

« Les technologies numériques s'invitent dans tous les domaines de la vie quotidienne. La digitalisation accrue des services privés et d'intérêt général est présentée comme une évolution à la fois inéluctable et porteuse de progrès politiques, économiques et démocratiques. Les

discours qui accompagnent la transition numérique ne cessent en effet d'insister sur le potentiel des usages du numérique pour faciliter leur accès aux droits fondamentaux notamment par une simplification de leur relation avec les services publics » (Brotcorne, 2018).

SYNTHESE de la REVUE de LITTÉRATURE

Au travers de la revue de littérature, nous pouvons mettre en exergue les enjeux et les défis contemporains importants auxquels les agents publics de première ligne sont et seront confrontés au cours des décennies à venir. Plusieurs changements majeurs peuvent être relevés concernant le rôle des agents de première ligne et la pertinence effective de leur marge de manœuvre décisionnelle.

Avec le développement du Nouveau Management Public, le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne tend à se renforcer au lieu de disparaître car la nouvelle culture managériale permet une adaptation des agents aux nouvelles règles de performance tout en tenant compte des règles préétablies. Malgré des indicateurs de performance qui incitent à la focalisation par les agents des dimensions quantifiables de leur travail, en particulier en présence de ressources limitées, la complexité des modalités d'adaptation et d'appropriation restent de mise pour les agents de première ligne. Les agents doivent fonctionner en tenant compte de nouveaux dilemmes d'action pris entre des critères quantitatifs de performance et le maintien d'une qualité des prestations publiques. Les dilemmes relevés par Lipsky entre les objectifs et les ressources à disposition semblent donc s'être renforcés. Les effets du Nouveau Management Public sont directement appliqués aux premières lignes en affectant les critères d'évaluation et de contrôle pris comme critères effectifs dans cette nouvelle administration publique.

L'implémentation des TIC constitue également un changement structurel majeur affectant le travail quotidien des agents de première ligne principalement au vu de la modification de leur usage marqué par une dématérialisation croissante des relations entre l'administration au guichet et les citoyens bénéficiaires. La question de l'avenir des interactions de « face-à-face » et de la dimension humaine de la « rencontre bureaucratique » (Goodsell, 1981) avec la généralisation des parcs informatiques, des moyens de communication numériques, des applications fonctionnelles et des algorithmes décisionnels dans la fourniture des prestations publiques est au cœur des recherches et des études empiriques actuelles. Le lien entre marge de manœuvre des agents de première ligne et les décisions prises de manière numérique est une question à se poser relative au fonctionnement des bureaucraties au guichet. Buffat (2015) relève deux thèses principales quant à l'impact des TIC sur les agents de première ligne. La première est relative à l'effet limitatif et restrictif que le changement technologique pourrait

avoir sur le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne car ces technologies de l'information et de la communication peuvent occuper la fonction d'intermédiation entre l'Etat et les usagers (thèse de la réduction). La seconde postule que les TIC ne sont qu'un nouveau facteur contextuel influençant le pouvoir discrétionnaire. La variété des effets des nouvelles technologies agit sur la reconfiguration de la relation entre Etat et citoyens en mettant en évidence des nouvelles ressources d'action dont il faut questionner les modalités d'appropriation (thèse de la facilitation).

Depuis la crise financière de 2008 et les politiques d'austérité budgétaire qui ont suivi, la question des ressources disponibles pour les administrations en l'occurrence est primordiale. Les conditions et les ressources organisationnelles sur les comportements, les décisions et les stratégies d'ajustement des agents de première ligne ont une influence déterminante sur l'organisation de la politique au guichet. La prévalence de « faire plus avec moins » (Savi, 2014) ou autrement dit le « public service gap » (Hupe et Buffat, 2014) a considérablement accru ces dernières années. La digitalisation est activée et renforcée par les possibilités technologiques et la gestion politique. L'Europe veut renforcer la compatibilité des systèmes d'information présents et à venir. Le service public fonctionnant sur la base de l'interaction entre divers acteurs, la digitalisation tend à redéfinir les frontières entre les rôles de chaque acteur dans cette relation au guichet. La digitalisation se veut être synonyme de transparence, efficacité, accessibilité des services publics envers les citoyens.

Nous nous interrogeons à la présentation de cette revue de littérature sur le rôle que peut jouer la digitalisation dans la modernisation des structures administratives. La transformation du jeu bureaucratique entre agent et bénéficiaire semble s'orienter différemment. Quel rôle peut jouer l'agent de première ligne dans cette nouvelle approche bureaucratique des administrations de première ligne ? Quels sont les moyens dont disposent les bénéficiaires pour continuer à bénéficier de leurs droits ? Les services publics de première ligne sont-ils préparés pour fonctionner sous une ère digitale ? Quelles sont les conséquences de l'imposition d'un système numérique dans la relation entre agent de première ligne et bénéficiaire ?

Sur cette base réflexive, les différentes hypothèses émises servant de lignes directrices au travail de recherche que nous vous présentons ci-dessus, ont pour but de répondre au sujet central de ce mémoire dont la question est : « *La digitalisation au sein de certains services publics (CPAS)* »

impacte-t-elle le pouvoir discrétionnaire des agents en modifiant la relation agent-bénéficiaire ? ».

Dans la deuxième partie il sera donc intéressant de comprendre comment la digitalisation peut potentiellement modifier cette relation entre administration au guichet et le citoyen. Ce questionnement se déclinera sur terrain autour des hypothèses de travail.

PARTIE II : LA MÉTHODOLOGIE

Suite à l'élaboration de la revue de littérature en première partie de ce travail de recherche, partie théorique composée d'articles sociologiques relevant des domaines de la bureaucratie au guichet et de la digitalisation, en mettant en évidence l'interaction existante entre ces deux concepts, nous organisons cette deuxième partie sur base des recherches de terrain et des entrevues effectuées auprès d'assistants sociaux travaillant au sein des CPAS et nous vous présentons la méthodologie mise en place pour effectuer ces entretiens.

Chapitre 1 : Contexte de la recherche

1.1. Cadre légal des CPAS

Le cadre légal en Belgique fixant les règles de fonctionnement du CPAS est axé sur trois normes spécifiques qui sont la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, la loi organique du 08 juillet 1976 et la loi du 26/05/2002 concernant le Droit à l'Intégration Sociale. La mission générale du CPAS est définie par la loi du 8 juillet 1976 qui crée et définit le CPAS en introduisant ce nouvel acteur dans le traitement de la pauvreté en Belgique. Antérieurement, chaque commune « portait secours » à ses administrés par le biais de « Commissions d'assistance publique » créées en 1925. La relation entre administration et bénéficiaire était marquée par une forme de « paternalisme » où l'administration pouvait donner l'impression d'une faveur accordée aux citoyens qui en faisaient exclusivement la demande. L'aide sociale actuelle n'est plus une « faveur » mais elle est un droit universel accordé au nom de la dignité humaine par une société qui estime de son devoir d'aider les plus démunis.

Art 1 : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

Art 57 : « Le centre a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité »⁶.

Les missions des CPAS ne sont pas détaillées par la loi organique. Chaque organisme dispose d'une grande autonomie pour concrétiser ce droit. Cette aide peut prendre des formes variées telles que l'aide financière, la mise à l'emploi, la médiation de dettes, l'aide médicale, ... Le

⁶ loi du 8 juillet 1976 qui crée et définit le CPAS

but d'un CPAS est de garantir à toute personne une vie conforme à la dignité humaine et le droit au minimum de moyens d'existence sous certaines conditions sur un territoire donné, en l'occurrence la commune où réside le potentiel bénéficiaire. Le CPAS est compétent pour accorder le droit à l'intégration sociale (DIS), défini par la loi du 26/05/2002. En 2004, la dénomination de « Centre Public d'Aide Sociale » est devenue « Centre Public d'Action Sociale » pour marquer la volonté du pouvoir politique de ne plus se contenter d'accorder « passivement » une aide matérielle mais favoriser l'intégration sociale des personnes dans le besoin via leur insertion sur le marché de l'emploi.

Le travail social est défini comme « *étant un ensemble d'activités sociales conduites par des personnes qualifiées, dans le cadre d'une mission autorisée et/ou légale au sein de structures publiques ou privées, en direction d'individus ou de groupes en difficultés, afin de contribuer à la résolution de leurs problèmes* » (Barreyre et Bouquet ; Imbert, 2010). Le travail social trouve son sens dans l'application des missions, de protocoles et des méthodes dictée et normées par la législation. Selon Garbarini (1999) le travail social se fait dans la recherche du contact afin d'établir un dialogue en structurant le fait d'aider. Il est nécessaire de voir sans toucher et d'écouter sans juger. Savignat (2009) précise que le travail social peut se faire suivant deux dimensions : l'action sociale et/ou de l'action sur le social. L'auteur précise que depuis une décennie le travail social a été modifié dans sa structure et son mode de fonctionnement suite à la mise en place du modèle néo-libéraliste au sein des administrations publique. La relation sociale entre travailleur social et usager issue du libéralisme a été modifiée par cette nouvelle approche sociétale mettant en balance les valeurs propres originelles du travail social et laissant apparaître de nouvelles problématiques liées au chômage, à la précarité et à l'exclusion sociale. Vrancken (2010) fait état d'un travail social « dépersonnalisé » où les procédures de travail sont standardisées voire banalisées.

1.2. Organisation du travail dans les CPAS

Le CPAS est structuré sous divers entités ayant des responsabilités propres. En premier, le CPAS est administré par un conseil composé de 9 à 15 membres en fonction du nombre d'habitants de la commune. Les membres sont élus par le Conseil communal et composent le Conseil de l'Action sociale. Un bureau interne est chargé de l'administration courante. Des comités spéciaux peuvent être créés en fonction des besoins (gestion d'un hôpital par exemple). Toutes les décisions sont prises par le conseil de l'Action sociale. En second, la présidence du

CPAS convoque les réunions, établit l'ordre du jour et est chargée de l'exécution des décisions. La voix de la présidence est prépondérante lors des délibérations. Une voix consultative lui est octroyée pour assister au Collège des bourgmestres et échevins. La présidence prend la décision de l'octroi d'une aide sociale urgente. Ensuite, le secrétaire (ou directeur général en Wallonie), fonctionnaire, n'est pas élu mais engagé par le CPAS. Il assiste aux réunions sans droit de vote. Il a pour mission d'exécuter les décisions prise par le conseil. Il dirige l'administration et le personnel et il est responsable de la comptabilité. Enfin, le receveur (ou directeur financier), fonctionnaire, est chargé d'effectuer les recettes et d'acquitter les dépenses. Chaque CPAS doit engager au moins un travailleur social qui veillera à aider les personnes et les familles nécessitant une aide sociale. Le CPAS fonctionne sur ressources propres, sur base de subsides et de l'intervention financière de l'Etat. Il dispose de fonds alloués par la commune et par le Fonds spécial de l'aide sociale existant au sein du Fonds des communes. Le droit à l'aide sociale est défini en référence au principe de « dignité humaine » mais ce principe est vague et chaque CPAS dispose d'une marge d'appréciation pour mener au mieux ses missions. Des critères stricts sont définis par contre pour l'obtention du droit à l'intégration sociale.

Concrètement, lorsqu'un bénéficiaire potentiel se présente au CPAS, le premier contact est fait à l'accueil. La compétence du CPAS est vérifiée par des travailleurs sociaux et un rendez-vous est fixé avec un assistant social (période post-Covid) qui sera chargé d'élaborer un bilan social via un entretien et une enquête de terrain. Il définira le type d'aide nécessaire pour le futur bénéficiaire. L'accueil et l'accompagnement du bénéficiaire sont personnalisés car l'aide est adaptée aux besoins spécifiques de l'individu. Le travailleur social aura comme mission la définition de l'aide qui sera apportée.

1.3. Acteurs du travail social

1.3.1. Travailleur social

L'assistant social en CPAS a une mission première qui est reprise dans la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux Centres Publics d'Action Sociale à l'article 47§1er qui mentionne ceci : « *Le travailleur social a pour mission, [...], d'aider les personnes et les familles à surmonter ou à améliorer les situations critiques dans lesquelles elles se trouvent. A cette fin, il procède, notamment, aux enquêtes préparatoires aux décisions à prendre, fournit la documentation et les conseils et assure la guidance sociale des intéressés* ». L'assistant social en CPAS doit traiter toutes les personnes avec le plus grand respect des convictions de chacun et de la manière

la plus objective possible sans privilégier l'une ou l'autre. Le travailleur social doit effectuer un travail adapté à chaque situation et veiller au respect de la vie privée des bénéficiaires. Le travail social serait un concept qui reprend plusieurs métiers dont celui d'assistant social (Deslauriers, Hurtubise, 2005). Le travailleur social dispose de trente jours pour réaliser une enquête sociale et rendre un rapport à l'organisme décisionnel qui est le Comité spécial du Service Social. La notification de décision sera envoyée au bénéficiaire qui a le droit d'introduire un recours contre la décision prise par le Service Social. L'outil central de la profession d'assistant social est, selon Damamme et Paperman (2009) la relation interpersonnelle construite entre l'assistant social et l'utilisateur.

1.3.2. Bénéficiaire / Usager

L'utilisateur se définit par rapport à une relation avec une institution. Usagers, clients, consommateurs, ayants droit, assurés, bénéficiaires, pris en charge, citoyens,... Toutes ces dénominations définissent les rapports de l'individu à une institution, que celle-ci soit un service d'aide à domicile, un établissement d'hébergement ou plus globalement l'Etat ou tout ou partie de la société civile.

Usager : terme juridique qui désigne celui qui a un droit réel d'usage, dit le dictionnaire, ce qui nous renvoie à la définition de l'usage. Usage reprend le sens du latin : *pratique considérée comme normale dans une société donnée et l'ensemble des habitudes d'une société. Le fait de se servir de quelque chose, de l'emploi qu'on en fait. De fait l'utilisateur dans le langage courant est la personne qui utilise un service public : les usagers des transports en commun, association d'utilisateurs et de consommateurs.*

« Le mot usager a, dans le sens commun, une acception très large, voire floue, mais son usage s'inscrit dans une tentative de redéfinition des relations entre les malades et les professionnels de santé, entre les citoyens et les institutions » (Cresson et Schweyer, 2000).

1.4. CPAS acteur du numérique

Gautellier (2002) explique les recommandations pour définir les TIC⁷ dans le travail social. Les lignes directrices doivent être fixées pour éviter des procédures simplement techniques. L'humain doit rester au centre des relations et les TIC doivent être complémentaires au travail social. Une forme mécanique de procédure d'accompagnement n'est pas compatible avec le travail social. De nouveaux métiers du social sont créés comme des agents administratifs devant recevoir les bénéficiaires pour encoder leurs données administratives. Ces agents ne sont pas

⁷ Technologies de l'Information et de la Communication

formés forcément pour assurer l'accompagnement des personnes. Chaque acteur a sa place, son rôle et son importance au sein de l'organisation du travail social. Le risque subsiste si les TIC prennent le contrôle du travail social en rendant les procédures autonomes et une relation au guichet moins personnelle. Le travail social est basé sur une relation humaine et ne peut, a priori, pas être (aujourd'hui) remplacé par de machines mais le numérique peut servir le travail social en activant un rôle efficient de complémentarité dans la gestion des données personnelles. L'ordinateur et les outils numériques peuvent affecter voire réguler la relation entre le travailleur social et l'utilisateur. Un écran d'ordinateur peut constituer une « barrière physique » entre ces derniers permettant au travailleur social de se concentrer sur son rapport formel avec l'utilisateur mais cet outil numérique peut représenter une entrave à la construction d'une relation de confiance et d'écoute.

Nous vous présentons ci-dessous quelques exemples d'initiatives pour travailler l'inclusion numérique dans notre société.

En 2021 la Fondation Roi Baudouin a lancé un appel à projets pour « une société digitale ». Cet appel s'adresse aux acteurs du numérique et/ou de la formation qui souhaitent développer des formations et de l'accompagnement pour des organisations de première ligne sur le thème de l'inclusion numérique (CPAS, écoles, centre de formation, ASBL...).

En février 2022, le ministre du logement, des pouvoirs locaux et des villes de la Région wallonne a publié une circulaire relative à la digitalisation des pouvoirs locaux. Dans cette circulaire, il y fait mention de l'engagement par le Gouvernement wallon d'un montant de 10 millions d'EUR afin d'améliorer l'état de l'infrastructure informatique des communes et des centres publics d'action sociale. Il précise également la stratégie digitale au bénéfice des pouvoirs locaux avec répartition de moyens jusqu'en 2023 en engageant un montant de 2 millions d'EUR pour la mise en œuvre des décrets du 15/07/2021 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de la Loi du 8/07/1976 organique des centres publics d'action sociale adoptés en vue de permettre les réunions des organes à distance. Un autre engagement de 2,5 millions d'EUR est prévu pour lutter contre les cyberattaques au sein des pouvoirs locaux.

Un communiqué de presse datant du 16/05/2022 annonce un appel à projets intitulé « E-inclusion pour la Belgique – CPAS 2022 ». A l'initiative du SPP IS, le Service public fédéral de programmation Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, cet appel à projets a été lancé par la Ministre Karine Lalieux avec des fonds européens, offrant une opportunité aux CPAS de démarrer ou développer des projets qui visent

à accroître l'inclusion numérique des personnes plus défavorisées, moins connectées. L'objectif de cet appel à projets est de viser les projets qui réduisent les inégalités en matière de compétences numériques et/ou améliorent l'accès aux services essentiels et donc renforcer l'accès et les compétences et améliorer l'utilisation des services essentiels à toute personne à risque d'exclusion numérique.

La Fédération des CPAS bruxellois - Brulocalis - a organisé un colloque en ligne le 18/05/2022 sur la thématique de "L'accompagnement psychosocial des usagers des CPAS bruxellois à l'épreuve du numérique" à destination de tous les collaborateurs des CPAS bruxellois. Pour continuer à assurer leurs missions d'intérêt général, les services publics, dont les CPAS, ont fait appel au télétravail en cette période de crise sanitaire. Fracture numérique et organisation du travail à distance étaient au programme du colloque.

1.5. Outils numériques des CPAS

Les outils numériques peuvent être classés en trois catégories qui sont les systèmes d'entreprise intégrés dont le but est de favoriser la centralisation, les outils de communication tels que les courriels permettant une communication plus rapide et une transformation de l'organisation du travail et les outils coopératifs dont le but est de penser le travail de manière commune en se basant sur les échanges d'expérience notamment (Boboc, 2017).

Le CPAS est une administration « reliante » au sens de Bolle de Bal (2013) car les outils numériques utilisés en interne permettent à cette administration d'être connectée aux réseaux qui structurent son développement et son efficacité en terme de gestion de données et de contact social. Le travail social est « à l'épreuve du numérique » car l'agent de première ligne doit maîtriser les logiciels avec lesquels il fonctionne pour remplir ses tâches. Les informations dont l'assistant social doit disposer sont organisées dans des bases de données numériques que le travailleur social doit connaître pour compiler correctement les informations des bénéficiaires du service social. La question de la tension entre aide et contrôle existante avant l'ère numérique est alourdie par l'utilisation d'outils informatiques (Boboc, 2017). Cette relation d'aide entre assistant social et bénéficiaire a évolué car une interaction différente se crée entre le travailler et le bénéficiaire ou entre travailleurs eux-mêmes via l'échange ou le partage d'informations sur un bénéficiaire par exemple.

Les outils principaux que sont la BCSS, le RSE et le PIIS ont pour but de centraliser les données, d'optimiser le travail social et d'assurer une parfaite collaboration pour défendre les intérêts des agents de première ligne et des bénéficiaires.

1.5.1. La BCSS

La Banque Carrefour de la Sécurité Sociale est un moyen de vérifier la pertinence des informations concernant les bénéficiaires. Par le biais de cet outil numérique constituant un réseau de données majeures, les travailleurs de première ligne ont accès à un nombre considérable de données relevant de secteurs intra et extra-social.

La loi du 15 janvier 1990 régit l'activité de la BCSS en confiant à cette dernière la mission de partager les données entre les différents membres de la Sécurité Sociale tout en garantissant la sécurité de ces données. La connexion du travailleur est donc personnalisée et protégée. Les données recueillies au sein de cette base de données sont fournies ou autorisées en consultation par le potentiel bénéficiaire sur base de la loi organique du 8 juillet 1976. Le rôle de l'agent social de première ligne est de vérifier la pertinence des données. Les secteurs des données présentes dans la Banque Carrefour concernent l'emploi, les données légales administratives du bénéficiaire, la pension, le statut d'indépendant, le statut lié au handicap, le chômage, la mutuelle, les allocations familiales, le statut de propriété immobilière.

L'accès et l'utilisation de ces données par les agents de première ligne nécessite un contrôle sur la manière dont ils utilisent ces données.

1.5.2. Le RSE

Le Rapport Social Electronique a pour but d'obtenir des informations relatives au « passé social » du bénéficiaire, de permettre un échange de données informatisé rapide, sécurisé, structuré et contrôlé, de permettre d'assurer un échange de données objectives, proportionnelles, sélectionnées et contrôlées, de permettre la vérification des droits du bénéficiaire et de cibler les aides à fournir au bénéficiaire. Lorsque le bénéficiaire change de CPAS, celui prenant en charge le bénéficiaire peut avoir accès aux décisions prises pour le bénéficiaire sur les trois dernières années écoulées ainsi que les motivations relevées quant à ces décisions.

1.5.3. Le PIIS

Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale est légiféré en 1993 sur base de la loi relative au Minimex afin de « permettre de mobiliser les forces de l'usager pour réaliser des objectifs

d'action concrets et nécessaires à son intégration ». Ce contrat d'action sociale est devenu obligatoire à cette date pour les moins de 25 ans. Le PIIS peut être centré sur des études ou sur un emploi permettant l'octroi de revenus sociaux au bénéficiaire. Le PIIS est un contrat écrit qui est adapté au bénéficiaire en fonction de sa situation personnelle et de ses capacités. Le PIIS est informatisé et encodé dans un programme propre au CPAS afin de pouvoir bénéficier des subsides liés à l'intégration sociale. Ce contrat doit être évalué par l'agent de première ligne en charge du suivi du bénéficiaire et une sanction peut être prise par le CPAS en cas de non-respect de ce document par le bénéficiaire. Le RSE permet le partage du PIIS entre différents CPAS par voie numérique sous réserve de l'accord du bénéficiaire.

Chapitre 2 : Méthodologie

2.1. Mise en place de la méthode

L'analyse de terrain a pour cadre le contexte des CPAS. La population ciblée sont des agents de première ligne (assistants sociaux) travaillant dans les CPAS. Le CPAS est l'institution sociale travaillant en première ligne dans un contexte de constant développement et empreinte d'une évolution numérique ayant des impacts sur l'organisation interne et externe du travail social et de ses acteurs. Les données analysées sont qualitatives et le but de cette étude est de comprendre si la digitalisation au sein des CPAS impacte le pouvoir discrétionnaire des agents en modifiant la relation agent-bénéficiaire. La méthode de recherche qualitative choisie est basée sur des entretiens semi-directifs afin de comprendre les expériences personnelles et répondre à la question de recherche posée au travers des diverses hypothèses de travail émises. Nous nous basons sur un guide d'entretien annexé au présent travail. Les thèmes principaux abordés dans le guide d'entretien sont le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne, les stratégies d'adaptation possibles conscientes ou pas, le rôle des outils numériques dans le cadre du travail social, l'impact de ces outils numériques sur le travail social et la relation agent-bénéficiaire, les concepts de routinisation, d'écémage et de rendement.

2.2. Hypothèses de travail

Au travers de notre revue de littérature, nous avons dégagé les hypothèses de travail suivantes :

- La digitalisation impacte la manière de fonctionner des services sociaux de première ligne et modifie la relation agent de première ligne - citoyen dans le contexte de la bureaucratie au guichet
- La bureaucratie au guichet est modifiée par ce nouveau modèle de gestion des services publics
- La digitalisation au sein des services sociaux modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne en impactant le principe de personnalisation du citoyen
- La digitalisation implique la mise en place de stratégies d'adaptation auprès des agents de première ligne pour répondre aux attentes du service public

Chapitre 3 : Récolte des données

3.1. Type d'entretien

Nous avons organisé des entretiens avec des assistants sociaux en CPAS afin de collecter leur vécu, leur avis sur le thème étudié. Les thèmes abordés sont ceux repris dans le guide d'entretien tels que cités ci-dessus. Nous avons donc orienté nos questions pour amener les bénéficiaires à nous parler de leur possibilité d'user d'un *pouvoir discrétionnaire*, nous les avons orientés pour nous exposer les possibles *stratégies d'adaptation* mises en place dans leur quotidien afin de pallier aux impositions fonctionnelles de l'organisation, nous leur demandons s'ils doivent faire du *tri* dans leurs dossiers pour rejoindre la notion de *screaming-off*, nous leur demandons de nous expliquer comment ils gèrent leur *temps de travail* et quel impact a le digital sur cette gestion, nous essayons de les diriger vers le concept de *routinisation* et nous leur demandons de nous faire état de leur vécu au niveau de la potentielle disparition du *facteur humain* dans la relation qu'ils ont avec leurs bénéficiaires. Les entretiens personnels ont été organisés en face-à-face pour la majorité des intervenants et sous la forme de visioconférence pour certains en fonction des disponibilités des intervenants. Les entretiens semi-directifs ont permis d'orienter les débats tout en laissant une marge de manœuvre aux intervenants pour l'expression libre de leur avis. Chaque entretien a été enregistré et une retranscription de ces entretiens a été effectuée pour en permettre une analyse pertinente. La durée d'entretien varie entre 35 et 50 minutes. Les entretiens restent confidentiels. Un accord préalable a été demandé à chaque intervenant pour nous autoriser à enregistrer l'entretien et nous leur avons signalé qu'aucune communication ne serait diffusée dans un cadre hors-universitaire.

3.2. Matrice de sélection

Nous orientons notre recherche vers les acteurs du service public social de première ligne, à savoir les assistants sociaux travaillant au sein des CPAS. Le contexte de cette recherche est orienté vers ces acteurs car ce sont les agents de première ligne qui ont la capacité de mettre en œuvre dans leurs fonctions une marge de manœuvre, un pouvoir discrétionnaire. Le CPAS est l'institution sociale travaillant en première ligne dans un contexte de constant développement et empreinte d'une évolution numérique ayant des impacts sur l'organisation interne et externe du travail social et de ses acteurs. Nous ciblons trois CPAS de moyenne et grande taille pour nous permettre d'interroger un nombre suffisant d'agents exerçant des fonctions dans des services différents et n'ayant dans la mesure du possible pas d'interaction entre eux. La zone

géographique comprend des entités administratives d'une certaine ampleur permettant de pouvoir étudier un panel de bénéficiaires le plus complet possible. Les zones principales sont deux grandes villes situées en région wallonne et une des plus grandes communes de la région de Bruxelles-Capitale. Nous orientons notre choix vers ces villes et commune afin de diversifier le paysage sociologique, économique et culturel des bénéficiaires dépendant des services de première ligne. Les quinze agents de première ligne interrogés sont en quasi majorité des femmes (seul un homme a été volontaire) dont la tranche d'âge varie entre 21 et 45 ans et ayant une ancienneté de service comprise entre 1 an et 15 ans. Le choix des assistants sociaux a été effectué par le management respectif de chaque CPAS car les conditions de travail actuelles sont difficiles, la charge de travail est importante et les effectifs ne sont pas assez nombreux. Nous avons essuyé de nombreux refus d'entretiens en cours de recherche néanmoins se justifiant sur ces constats de manque de moyens de manière générale au sein des CPAS. Nos critères de sélection orientés sont néanmoins une certaine expérience dans l'administration, une fonction de première ligne et une connaissance et une utilisation des outils numériques cités plus en amont de ce travail. Le critère de l'expérience n'a pas pu être suivi pour chaque CPAS. Nous respectons l'anonymat des intervenants qui se verront attribués des prénoms d'emprunt dans notre analyse.

PARTIE III : ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES DONNÉES

Cette partie analytique va nous permettre de confronter les données théoriques avec la réalité de terrain des agents de première ligne. Cette mise en perspective des données théoriques avec le terrain nous permettra de confirmer ou d’infirmer les quatre hypothèses de travail émises en fin de première partie. Nous confrontons dans un premier chapitre la théorie issue de la revue de littérature présentée en première partie avec les données de terrain autour des thèmes principaux qui sont le pouvoir discrétionnaire et les stratégies d’adaptation. Nous analysons dans un second chapitre les données terrain toujours en relation avec la revue de littérature par entretien et par hypothèse. Au moyen de l’analyse par entretien nous mettons en évidence les données principales relatives à notre recherche et l’analyse par hypothèse nous permet de globaliser les divers avis et opinions des intervenants centralisés sur les thèmes cités au travers de nos hypothèses de travail.

Comme expliqué plus haut, la méthode d’analyse est opérée en trois étapes que sont la préparation des données, la mise en relation des données ou informations et la comparaison des résultats obtenus aux résultats attendus par hypothèse.

Chapitre 1 : Analyse des données recueillies

Ce chapitre nous permet d’analyser les deux concepts-clés issus de la revue de littérature étudiée.

1.1. Pouvoir discrétionnaire

Nous mettons en évidence au sein de notre analyse ce concept de *pouvoir discrétionnaire* avec les propos des intervenants pour nous permettre d’en marquer la pertinence existante sur terrain. Nous utiliserons par la suite cette analyse pour la mettre en relation avec l’analyse détaillée de nos hypothèses et vérifier si le pouvoir discrétionnaire des agents de première au sein des CPAS est impacté par la digitalisation. Le pouvoir discrétionnaire est un facteur octroyant une autonomie aux agents. Ce pouvoir peut être lié à la possibilité pour les agents de personnaliser

la relation qu'ils ont avec les bénéficiaires. Nous relevons le rôle que joue le cadre fonctionnel sur ce pouvoir et l'impact de la digitalisation sur la relation entre agent et usager.

Nous structurons cette première partie en mettant en évidence l'autonomie dont jouissent les travailleurs sociaux de première ligne, en illustrant leur marge de manœuvre en matière d'analyse de dossiers d'octroi d'aides sociales et le fait que les agents doutent de pouvoir réellement disposer de cette marge de manœuvre. Ils travaillent sur base de l'individualisation des entretiens pour assurer un cadre de confiance dans leur relation avec les bénéficiaires, et ils soignent le cadre extérieur à leur travail pour garantir cette qualité de relation sociale. Les intervenants mettent en avant l'interaction des outils numériques dans la relation au guichet avec ses avantages et ses inconvénients. Les agents de première ligne sont dépendants directement de leur hiérarchie qui influence la relation avec les bénéficiaires et cadrés dans un système fonctionnel numérique. La question du contrôle peut se poser dans la relation agent – autorité – outil numérique. Les agents sont cadrés dans un système normé et cette normalisation peut être un facteur d'influence sur leur marge de manœuvre. Pour terminer, les intervenants relèvent les procédures mises en place pour gérer temps et charge de travail en augmentation constante.

Relevons en premier qu'au sein des CPAS les travailleurs sociaux jouissent d'une autonomie relative. Certaines des similitudes entre leur travail et la division du travail peuvent inclure le fait de décider qui bénéficiera des prestations de sécurité sociale, de mener des enquêtes et de prendre des décisions basées sur les enquêtes.

« Toutes les données que nous allons encoder dans la base de données seront directement accessibles par tout travailleur au sein du CPAS. Toutes ces données vont influencer les décisions du Comité. Nous pouvons être à la base de décisions favorables du Comité » (Valentine).

Cette autonomie relative peut être impactée par la mise en place de moyens numériques permettant de centraliser toutes les informations liées aux bénéficiaires, en ce y compris les rapports et notes personnelles des agents sur les bénéficiaires, dans un but de gestion et de communication utile à tout travailleur du CPAS.

« Sachant que la base de données centralise toutes les informations concernant mon analyse, je ne mettrai pas dans mon rapport toutes les informations relatives au bénéficiaire. Je jugerai seule de la pertinence ou non de certaines informations. Je trierai à l'avance au niveau de la rédaction de mon rapport et je classerai les informations retirées pour m'en servir plus tard si nécessaire » (Julie).

« Nous ne partageons pas les éléments du rapport avec le bénéficiaire. Seule la notification finale sera communiquée » (Anny).

De ce fait les agents peuvent effectuer une sélection des données qu'ils jugent utiles ou non de communiquer à leurs collègues. Certaines informations trop personnelles et n'ayant pas d'impact direct dans la décision finale prise par le Comité ne seront dès lors pas encodées.

« Nous ne partageons pas notre rapport sauf à la demande du bénéficiaire » (Emilie).

« Je peux ne pas mettre dans le rapport toutes mes observations car certaines analyses sont personnelles et je les garde en privé [...] toutes les personnes du CPAS ont accès à nos informations donc nous n'encodons pas toutes les données » (Giordano).

Et plus spécifiquement les informations permettant l'octroi des aides sociales et financières sont soumises à analyse que les agents de première ligne peuvent effectuer en utilisant une relative marge de manœuvre comme décrit ci-dessus.

« On s'adapte à la personne. En fonction de l'urgence on peut toujours contourner l'obligation administrative. La personne reste notre priorité. Une situation d'urgence peut être régularisée administrativement par la suite avec les bons d'urgence » (Lisa).

« Nous sommes libres de gérer notre temps de travail comme nous le voulons. Nous mettons en place des procédures qui nous sont propres. Le principal est de gérer tous nos dossiers dans les délais impartis » (Maria).

Pour que les agents gèrent au mieux les informations liées aux bénéficiaires et leur permettre de disposer de leurs droits sociaux, en matière de pouvoir discrétionnaire, ils peuvent faire appel à leur instinct professionnel qui se base principalement sur leur expérience au sein des services sociaux.

« Tout se passe au feeling. Si c'est un problème de paiement et que la personne vient nous voir, je fais cela le plus vite possible » (Maria).

« Je suis l'entière de mon enquête dans le but de connaître la situation précise de cette personne. Toute mon enquête sociale est réalisée pour défendre au mieux les droits sociaux du bénéficiaire » (Valentine).

« L'analyse se fait au cas par cas en fonction de la demande et des conditions de vie du bénéficiaire. Nous sommes là pour évaluer la situation » (Valentine).

« Nous utilisons un logiciel qui reprend l'ensemble des coordonnées et des décisions relatives à un bénéficiaire. Nous avons un aperçu global de la situation financière nous permettant d'analyser les possibilités d'octroi d'aide au bénéficiaire » (Julie).

Et l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire se fait en permanence suivant les règles et les valeurs de l'institution qui les emploie.

« Nous pouvons manœuvrer notre travail comme nous voulons du moment que ça soit dans les règles et les valeurs du CPAS » (Anny).

Evidemment il est possible que les agents doutent de ce fait de disposer réellement d'une marge de manœuvre dans leurs fonctions de première ligne.

« Nous fonctionnons dans un cadre réglementaire bien fixé et je ne suis pas certaine de pouvoir en sortir. Je n'ai pas encore assez d'expérience à ce niveau » (Lynda).

Pour rassurer et créer un cadre de confiance permettant l'exercice de leur marge de manœuvre de manière qualitative, l'individualisation des entretiens bénéficie positivement à la relation entre agent de première ligne et bénéficiaire. La marge de manœuvre de l'agent sera fonction de ce cadre de confiance.

« Les entretiens organisés sont toujours individuels pour favoriser le climat de confiance » (Bénédicte).

« Je suis heureuse de travailler dans un CPAS où nous avons encore le temps de prendre le temps avec la personne, de parler et de faire le tour de sa problématique lors d'un rendez-vous » (Danielle).

L'agent profite des rencontres effectuées à l'extérieur du cadre fonctionnel du CPAS car l'application de la marge d'autonomie est plus facile à mettre en œuvre dans ces conditions.

« Les bénéficiaires se comportent différemment en dehors des bureaux. Le fait de recevoir dans un autre cadre avec moins de frontières, moins de barrières leur permet d'être plus en confiance » (Federica).

Bien sûr cette autonomie peut être mise en danger. Comme le relèvent certains intervenants, l'utilisation de l'outil numérique dans la relation avec le bénéficiaire peut entraver cette relation et cette autonomie du travailleur.

« Nous avons la liberté dans le cadre de l'organisation de nos entretiens d'utiliser ou non un outil numérique [...] A mon sens, l'utilisation de cet outil numérique a tendance à pouvoir modifier cette relation sociale. Nous sommes perçus comme des fonctionnaires, juste là pour encoder des informations » (Maria).

« La volonté de notre CPAS est de favoriser au maximum la relation avec le bénéficiaire et je ne pense pas que le 100% numérique puisse favoriser cette relation » (Julie).

« Au niveau de l'encodage des décisions, nous avons un canevas pré-rempli qui peut nous aider pour remplir de nouvelles demandes. Nous ne devons pas tout rédiger » (Anny).

« Dans notre CPAS nous avons la chance d'être autonomes. Chaque assistante sociale dispose de son ordinateur et de son accès personnel protégé aux différents programmes » (Danielle).

La marge de manœuvre des agents de première ligne peut donc être réduite par l'utilisation d'outils numériques permettant de simplifier le travail administratif des agents de première ligne.

« La marge de manœuvre dont nous disposions auparavant est fortement réduite avec l'utilisation de la nouvelle plateforme numérique. Cette plateforme nous oblige à respecter les formes légales sans aucun degré d'autonomie quant à nos justifications au sein de notre rapport par exemple » (Jeanine).

De plus il est imposé au sein de certains CPAS que cet outil numérique limite les champs de rédaction relatifs aux données du bénéficiaire issus de l'enquête sociale réalisée par l'agent de première ligne.

« Nous devons aller à l'essentiel et rédiger les informations les plus pertinentes dans le rapport social [...] mais malheureusement l'autorité nous impose de réduire cette rédaction par l'imposition d'outils numériques [...] Les onglets sont définis et le nombre vde ligne aussi [...] Avant nous utilisions un traitement de texte basique et nous n'étions pas limités » (Jeanine).

L'imposition d'outils numériques comme outils de gestion administrative a un impact sur le caractère humain dans la relation sociale en première ligne.

« Au niveau du rapport social numérique, le côté rencontre avec les gens n'ayant plus lieu car tout passe par téléphone ou par mail, j'estime que l'outil numérique peut être un frein à l'exercice d'une certaine autonomie dans notre travail social [...] On n'a plus le temps de discuter ni de faire une réelle rencontre avec le bénéficiaire » (Jeanine).

Le Conseil d'action sociale examine les propositions soumises par la hiérarchie administrative des CPAS. Les travailleurs sociaux ne sont pas responsables de décider si une personne reçoit ou non de l'aide; ils sont uniquement chargés de recommander l'aide qui pourrait être nécessaire. Ils le font dans un comité élu, avec d'autres travailleurs sociaux, légalement responsables de prendre cette décision. Les autorités sont responsables de la prise de décision même si cette dernière valide en définitive la proposition émise par le travailleur social. Le Conseil d'Action Sociale dresse les lignes directrices partant des textes légaux pour permettre un traitement optimal des dossiers et éviter trop de variables.

« Malheureusement par moments j'ai l'impression que nous sommes traités comme des petits pions administratifs. C'est l'autorité qui prendra la décision en bout de course quoiqu'il arrive et quelles que soient les mesures que nous aurons mises en place dans le cadre de notre enquête sociale » (Hilary).

Et cet organe décisionnel à la tête des CPAS peut mettre en balance les propositions de décisions émises par les agents de première ligne si d'autres instances publiques ou privées entrent dans le jeu décisionnel.

« Certains bénéficiaires ont déjà fait appel aux médias pour appuyer une décision qui a été validée en définitive par le Conseil à l'instar de notre avis préparatoire » (Hilary).

« Le bénéficiaire refusait toute solution que nous lui propositions. Il est allé rencontrer le président pour tenter d'orienter la décision en sa faveur. Le président nous a demandé de rendre des comptes quant à notre proposition de décision » (Hilary).

« Certains bénéficiaires n'hésitent pas à contacter le président (ndlr : du CPAS) pour faire passer en priorité certaines demandes. Il est conseillé informellement de donner suite à ces demandes pour éviter d'être harcelés au téléphone principalement » (Jeanine).

« Nous avons par moments des situations où nous devons justifier nos choix car des personnes auront tendance à joindre en direct l'autorité pour faire passer leur demande en priorité » (Lisa).

« Il peut arriver que des dossiers soient remontés en haut de la pile si le bénéficiaire vient toquer à la porte en demandant où en est son dossier » (Maria).

En définitive pour l'aspect d'application d'un pouvoir discrétionnaire, les travailleurs sociaux gardent une marge de manœuvre même s'ils ne prennent pas en réalité la décision finale.

« Par rapport à l'enquête sociale que j'aurai faite, je pourrais avoir tendance à minimiser l'importance de l'enquête sociale, minimiser ma charge de travail, simplifier la décision prise car de toute façon je ne pourrai pas formaliser une décision [...] Théoriquement je pourrais gérer mes dossiers plus rapidement sachant à l'avance quelle décision sera prise par le Comité mais je ne le ferai pas » (Valentine).

« Nous avons un degré d'autonomie sur tout mais n'oublions pas que c'est le comité qui décide de tout donc nous ne sommes pas réellement autonome de nos décisions. Nous avons également des délais à respecter, ce qui met des limites à notre travail » (Emilie).

« Nous gardons en permanence la possibilité de discuter avec notre manager de la situation du bénéficiaire pour nous permettre de lui proposer la meilleure solution d'aide » (Giordano).

« Une remise en question de notre avis est toujours possible lors des entrevues organisées avec notre supérieur » (Elodie).

Encadrés par une série de normes légales et administratives, le pouvoir discrétionnaire des agents sociaux de première ligne dans la définition du type d'aide à octroyer s'étend de l'enquête sociale au suivi individuel mais cette autonomie peut être relativement limitée par les outils numériques, l'exercice de la bureaucratie et le management.

« Je pense disposer d'une marge de manœuvre limitée à partir du moment où tous nos rapports et nos décisions doivent être avalisés par le supérieur qui n'hésitera pas à corriger notre rapport même s'il n'a pas rencontré le bénéficiaire [...] L'outil informatique va permettre de faire des modifications dans le dossier sans même que nous soyons forcément au courant » (Federica).

« Nous utilisons quotidiennement les accès à la BCSS pour disposer des données relatives au bénéficiaire mais cette possibilité est très intrusive dans la vie des gens (Coralie).

Le travail des agents de première ligne est basé sur une série de normes légales issues de plusieurs niveaux de pouvoir. Les agents doivent composer entre textes légaux et normes internes pour construire leur décision ou justifier celle-ci en cas de recours.

« Nous appliquons les procédures mises en place par le CPAS. Nous réalisons notre enquête mais nous ne décidons jamais » (Federica).

L'octroi de droits sociaux comme le revenu d'intégration sociale et la marge de manœuvre laissée aux agents de première ligne pour la définition du Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) sont définis dans la législation. Le CPAS est chargé de définir les modalités et les objectifs concrets du PIIS.

« Pour les rapports sociaux et le PIIS, il est possible de les réaliser via l'outil informatique installé dans notre CPAS mais il a fait le choix de ne pas y avoir recours. Nous réalisons nos PIIS et nos rapports sociaux de manière plus libre et plus complète via Word tout simplement » (Danielle).

Les agents de première ligne doivent respecter un délai légal de 30 jours pour compiler l'enquête sociale et le rapport social mais, en fonction de la situation, il pourra utiliser une légère marge de manœuvre en dépassant ce délai afin de pouvoir rendre un dossier complet.

« En termes de délais, nous avons une certaine marge de manœuvre au-delà des trente jours imposés par la loi. Tout dépend du retour des bénéficiaires et de la mise à disposition des informations » (Hilary).

Les freins à la discrétion devraient se concentrer sur le contexte organisationnel et les conditions de travail de la bureaucratie au guichet en plus des normes légales, politiques et administratives.

« Je fais le choix de ne pas utiliser mon ordinateur lorsque je suis en entretien avec un bénéficiaire. Je préfère écrire avec un bic sur une feuille de papier car la présence d'un écran peut être une frontière entre le bénéficiaire et moi » (Maria).

« Dans le social la relation doit être interpersonnelle. Quand il y a un intermédiaire, un écran ou un téléphone par exemple, une partie des informations nous manque pour apprécier l'état de besoin du bénéficiaire » (Giordano).

L'agent de première ligne peut modifier les procédures fixées par l'administration, en prenant du temps supplémentaire, pour permettre la relation aux bénéficiaires lorsqu'ils sont dans des conditions de vie les empêchant de se déplacer et de se rendre au CPAS.

« J'utilise lors de mon enquête à domicile juste un bic et une feuille, pas d'outil informatique. Si la situation administrative l'impose, j'imprimerai les documents et je viendrai les faire signer par le bénéficiaire lors d'une seconde visite » (Federica).

Les intervenants ont relevé que l'augmentation croissante du nombre de dossiers à gérer (surtout pour le post-Covid) et les outils de contrôle mis en place ont un impact dans le travail social quotidien.

« La gestion des mails peut être compliquée et lourde. Nous sommes censés répondre à tous les mails reçus mais ce n'est pas possible pratiquement faute de temps. Je m'adapte et je fais en sorte de n'envoyer que les informations pertinentes » (Maria).

« En cas d'absence nous n'avons aucune procédure de gestion de nos mails et nous devons prendre le temps dès notre retour de gérer toute notre boîte de réception » (Federica).

Suivant ces conditions de travail, les agents de première ligne adoptent des pratiques discrétionnaires pour faire face à l'augmentation croissante du nombre de dossiers à traiter.

« J'aime beaucoup le côté administratif à ma fonction car, en fonction du temps de travail et de la charge des dossiers, je reste libre d'organiser mon emploi du temps et me fixer mes objectifs pour répondre aux demandes des citoyens » (Hilary).

Mais ce choix pourrait être reproché aux agents de première ligne par le management en fonction des situations.

« Nous n'avons pas le temps de répondre en permanence au téléphone vu la charge de travail accélérée par la mise en place d'une plateforme numérique. Mais cette impossibilité de répondre aux bénéficiaires peut nous être reprochée par le management » (Jeanine).

Les agents de première ligne peuvent ressentir une disparition du rapport social par le biais de l'imposition du numérique alors que, selon eux, le caractère humain est fondamental dans la relation de confiance qui doit être établie entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire.

« Nous ressentons dans nos contacts avec les bénéficiaires la perte petit à petit du côté humain. Par le biais des outils numériques nous ne pouvons plus ressentir l'état réel du bénéficiaire même au téléphone. En voyant la personne, le langage gestuel permet de savoir beaucoup de choses sur la personne que nous avons devant nous » (Giordano).

« Le contact humain a tendance à se perdre au sein du CPAS. Nous avons beaucoup de procédures administratives et malheureusement, le temps que nous pouvons consacrer à la personne doit être réduit au minimum possible. Le numérique a tendance à augmenter cette charge administrative » (Hilary).

« Cette rapidité de gestion nous permet d'augmenter notre charge de travail. On peut donc gérer plus, mais pas forcément mieux du fait que nous perdons le contact humain. C'est une relation très formelle, relation à distance. On n'a plus le temps de discuter, on n'a plus le temps de faire une réelle rencontre avec le bénéficiaire » (Jeanine).

L'utilisation de pratiques discrétionnaires ne supprime pas l'obligation de devoir justifier des décisions prises par les agents de première ligne envers les bénéficiaires. Ces décisions doivent donc être prises conformément à la législation et justifiées sur base de la situation de vie du bénéficiaire. Le contrôle peut renforcer le manque d'autonomie pour les agents de première ligne.

« Il existait des outils de contrôle pour le PIIS. Nous devions faire des contrôles tous les trois mois. Ensuite un tableau de contrôle a été défini pour y encoder tous nos contrôles. Ca prenait beaucoup de temps. Finalement un seul outil de contrôle a été retenu » (Danielle).

Lorsque les travailleurs ont la possibilité d'adapter le service aux besoins et aux compétences du citoyen, la digitalisation uniformise et standardise ce rapport au citoyen.

« Personnellement je préfère travailler par mail et par téléphone dans un souci de discrétion concernant les échanges d'informations sensibles avec le bénéficiaire » (Hilary).

1.2. Stratégies d'adaptation (Coping Strategies)

Cette seconde partie nous permet de structurer les propos des intervenants autour de la mise en place de stratégies permettant aux agents d'adapter leur cadre fonctionnel aux conditions de travail pouvant générer du stress notamment avec lesquelles ils doivent composer leur rôle social. Cette partie reprend la notion de valeurs propres aux agents nécessaires dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire qui peut être freiné par la barrière linguistique notamment. La gestion du temps de travail et de la charge de travail des agents de première ligne peut inclure la suppression des permanences sociales ou la gestion différenciée des visites domiciliaires. Il est intéressant d'observer le rôle joué par les outils numériques dans cette gestion du temps et de la charge de travail. Les agents relèvent la diminution du contact en présentiel et ils peuvent faire corrélér cette situation de fait avec l'implémentation du numérique dans leur travail quotidien. Ils opèrent des tris dans leurs dossiers et gèrent de manière personnelle les urgences. La rétention volontaire ou non par les agents de première ligne d'informations importantes pouvant être utiles aux bénéficiaires est expliquée comme étant la conséquence de l'augmentation de la charge de travail en lien avec l'utilisation du numérique. Les agents doivent adapter leur procédures en rapport à nouveau avec la notion de contrôle pouvant être exercée par l'autorité sur les agents grâce à ces outils numériques. Et nous terminons cette partie en mettant en évidence l'impact d'un non-usage de la discrétion dans la relation agent-bénéficiaire.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire au sein des services de première ligne peut être basé en partie sur les valeurs propres à l'agent en contact direct avec les bénéficiaires. Ces valeurs peuvent donc orienter la ligne directrice prise par l'agent de première ligne. Mais cette situation n'est pas forcément en corrélation avec les attentes du service public de première ligne.

« Si je devais répondre uniquement à des problèmes basés sur mes valeurs, je gèrerais certaines situations autrement. Je dois donc m'adapter pour répondre aux attentes du CPAS » (Hilary).

« J'aimerais pouvoir supprimer certaines situations aberrantes mais l'autorité ne le permet pas. Déontologiquement ces décisions ne sont pas correctes. Nous sommes amenés à prendre des décisions contraires à la déontologie car on nous impose certaines décisions » (Jeanine).

« On s'adapte à la personne. En fonction de l'urgence on peut toujours contourner l'obligation administrative. La personne reste notre priorité » (Lisa).

Les agents peuvent être confrontés à la barrière de la langue dans leurs échanges avec les bénéficiaires mais l'administration ne prévoit pas de mesure spécifique de gestion au niveau de la première ligne. Les agents doivent donc trouver des moyens leur permettant d'assurer cette communication pour assurer la défense des droits des bénéficiaires sans l'aide directe de l'administration.

« Nous trouvons toujours des alternatives dans nos missions et procédures pour arriver à communiquer dans d'autres langues que les langues nationales. Nous pouvons en interne, par exemple, faire appel à une collègue qui parle beaucoup de langues » (Hilary).

« J'utilise personnellement une application qui me permet de communiquer avec les bénéficiaires car le principe est de se faire comprendre » (Maria).

L'utilisation de l'outil numérique dans le travail de première ligne n'est pas forcément un avantage dans la relation avec les bénéficiaires connaissant une barrière linguistique. Un contact inter-personnel sera plus efficace que le téléphone ou l'envoi de mails.

« Depuis la crise sanitaire nous ne fonctionnons plus avec des permanences. Les bénéficiaires se voient fixer un rendez-vous qui peut être confirmé par mail. Mais avec la barrière de la langue il n'est pas facile de communiquer « à distance » avec les personnes ne maîtrisant déjà pas la langue française » (Hilary).

De plus cette situation peut entraîner un écart dans la qualité du service social qui sera rendu au citoyen et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent de première ligne.

« L'utilisation du téléphone ou du mail pour ces personnes n'est pas possible car ils ne disposent pas de moyens pour comprendre le sens de notre démarche et des procédures. Ils doivent avoir les explications en présentiel pour que nous soyons sûrs que tout soit compris. Nous devons organiser autrement notre procédure de travail dans ce cas » (Hilary).

Par contre la suppression des permanences au sein des CPAS et l'instauration d'un système de prise de rendez-vous avec une gestion de planning en ligne et la demande de préparation des documents par le bénéficiaire avec l'imposition par l'administration d'une communication au plus tard le jour du premier entretien modifie la relation au travail des agents de première ligne.

« Nous pouvons anticiper la réunion, l'entretien et préparer à l'avance le dossier sur base des documents réceptionnés. Cela nous permet d'être plus à l'écoute lors de l'entretien et de pouvoir orienter plus personnellement le bénéficiaire sur base de nos recherches préalables » (Valentine).

Au niveau de la charge de travail en constante évolution, les agents de première ligne peuvent se servir des outils numériques pour accélérer leurs recherches, augmenter la qualité de leurs rapports et donc répondre aux demandes de l'administration.

« Nous devons parfois gérer des situations sans savoir toutes les informations en main. L'utilisation d'Internet va nous permettre de faire nos recherches rapidement car notre temps de travail est compté » (Maria).

La charge de travail ne cesse d'augmenter amenuisant le temps disponible pour gérer correctement le suivi des bénéficiaires obligeant les agents à organiser leur temps de travail en fonction des situations quotidiennes.

« C'est au moment où j'ai de l'aide autour de moi que je vais pouvoir gérer les questions difficiles » (Hilary).

« J'aurai tendance à accélérer pour certains dossiers et la pression maintenue ne me permet pas de rester au téléphone avec une personne pendant une heure même si cette échange serait qualitatif pour le travail social » (Jeanine).

L'utilisation d'outils numériques permet à l'agent de rentabiliser son temps de travail en faisant des choix qui peuvent potentiellement augmenter sa charge de travail et le stress qui en découle.

« Mon téléphone portable personnel est connecté au mail du CPÄS. C'est un choix personnel pour me simplifier la gestion de mes visites à domicile. Mais en dehors des heures de bureau c'est plus compliqué à gérer » (Federica).

« Les outils informatiques nous permettent d'être beaucoup plus réactifs. Cela nous permet de disposer plus vite d'informations, de gérer plus vite nos dossiers et donc, selon moi, de diminuer notre stress car nous clôturons nos dossiers plus vite aussi » (Coralie).

« Dans certaines situations lorsque le bénéficiaire a besoin des fonds, alors qu'il est déjà dans une situation compliquée, je ne vais pas lui demander de courir pour me fournir certains documents. Je vais faire mon analyse et mon rapport et je lui demande de me déposer les documents quand il peut » (Giordano).

« Si le bénéficiaire me contacte généralement par mail en me disant que sa question est urgente, j'aurai tendance à arrêter ma tâche en cours pour lui répondre car je sais qu'il est dans le besoin » (Lynda).

Avec cette augmentation de la charge de travail et le fait que les bénéficiaires utilisent les outils numériques pour communiquer par mail principalement, les agents font état de la diminution du contact en présentiel et en fonction de leurs besoins, les bénéficiaires insisteront pour avoir

un contact physique en « obligeant » les agents de première ligne d'adapter leur temps de travail et les conditions de travail fixées par le CPAS.

« Il n'y a plus de contact présentiel chaleureux. Les bénéficiaires en font la remarque et ils imposent la possibilité de pouvoir se voir mais malheureusement avec le temps dont nous disposons nous ne pouvons pas voir tout le monde » (Jeanine).

Les agents de première ligne devront, en fonction des situations et de la charge de travail, opérer des tris dans la gestion de leurs dossiers.

« Je gère toujours le difficile en premier et les autres dossiers passeront après en fonction de ma charge de travail et du temps disponible » (Hilary).

« J'aurai tendance à utiliser l'outil numérique en fonction de mes besoins et les dossiers seront gérés par ordre de priorité » (Lynda).

De plus les agents de première ligne au sein des CPAS doivent très souvent composer avec la notion d'urgence qui aura comme impact une nécessité d'adaptation permanente de l'organisation du travail.

« La première tâche que j'effectue à mon arrivée le matin est de gérer les urgences. Il n'y a pas de critère type pour classer ces urgences mais je me baserai sur mon expérience pour me guider dans la classification des dossiers plus prioritaires » (Jeanine).

« Je gère tous les imprévus car la gestion des urgences est prioritaire dans notre relation avec les bénéficiaires » (Maria).

« Le fait d'être urgentiste ne nous permet pas d'avancer sur nos dossiers. Nous devons le rattraper par après mais grâce à l'outil informatique la gestion est plus rapide » (Valentine) ».

La gestion des visites domiciliaires essentielle au fonctionnement du rapport d'aide sociale entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire a été perturbée depuis la crise sanitaire. Cette procédure de travail peut faciliter la marge d'autonomie de l'agent dans son rôle d'aide sociale.

« Les visites à domicile que nous faisions auparavant se sont arrêtées lors de la crise sanitaire. Nous tentons de les reprendre mais cela nécessite une adaptation de notre cadre de travail » (Valentine).

Et pour des raisons de sécurité, en fonction de la situation, l'agent peut adapter les règlements notamment en matière de visite domiciliaire au détriment des règles fixées par l'administration toujours dans le but de pouvoir aider le bénéficiaire.

« En fonction du type de bénéficiaire que nous allons rencontrer, nous prenons la décision d'y aller accompagnée principalement pour des raisons de sécurité » (Valentine).

Dans certains cas, les agents font des choix d'organisation en supprimant les visites domiciliaires – outil et lieu propices à l'application d'un pouvoir discrétionnaire - faute de temps par exemple alors même que ces dernières soient une obligation reprise au sein des normes légales.

« Etant donné que le CPAS ne prend pas en charge nos frais de déplacement ou à des tarifs trop bas, les agents vont limiter leurs déplacements pour éviter que cette charge financière ne soit trop lourde. Notre travail de première ligne en est donc impacté car le lieu propice au travail discrétionnaire est le domicile du bénéficiaire » (Jeanine).

La surcharge fait que les travailleurs de première ligne n'informent pas toujours l'usager des droits dont ils peuvent bénéficier faute d'information disponible par le travailleur. La mouvance des informations gérées et générées par les outils informatiques ne permettent pas aux travailleurs de première ligne, en plus de leur charge de travail social, de se tenir informé des dernières modifications de la législation. Ils font ce choix par obligation de gestion de leur temps de travail.

« En termes d'écolage et d'apprentissage, les formations ne sont pas nombreuses au sein du CPAS. Nous devons apprendre par nous-même sur terrain. L'échange d'expérience avec les collègues est aussi utile pour notre apprentissage. Je préfère demander plutôt que d'agir pour éviter de mettre à mal la situation du bénéficiaire » (Hilary).

« J'ai connu une situation où l'information disponible à l'écran n'était pas bonne. Je ne le savais et je l'ai communiquée au bénéficiaire. Faute de temps je ne peux pas vérifier toutes les informations qui nous sont communiquées » (Maria).

En plus de leur suivi social quotidien, les agents de première ligne doivent remplir de nombreux formulaires, rapports et autres documents administratifs visant à encadrer leur travail. Ces obligations administratives se font au détriment d'un suivi qualitatif des bénéficiaires.

« La plateforme numérique doit permettre une centralisation de toutes les données mais certains services ne fonctionnent pas avec le numérique. Nous devons donc prévoir du temps de travail pour imprimer nos rapports et les communiquer à ces services-là. C'est une perte de temps que nous n'avons déjà pas assez » (Lisa).

Les limites fonctionnelles des outils numériques influent le travail social de l'agent envers le bénéficiaire en imposant l'agent à organiser son travail de manière personnelle.

« Il faut faire attention en permanence aux données [...] j'ai l'habitude de rédiger mes rapports sur Word et de les intégrer ensuite dans la base de données [...] cela me permet de garder une copie de tous mes dossiers et d'éviter toute perte d'informations liées à ce défaut de plateforme » (Valentine).

Les outils numériques peuvent ne pas répondre aux intentions de base du travail social car leur mode de fonctionnement peut différer des missions initiales en créant de fait un frein dans le travail social de l'agent de première ligne et renforcer le sentiment d'exclusion du bénéficiaire. Les agents peuvent utiliser d'autres moyens, numériques principalement, pour remplir leur mission sociale.

« Pour que le dossier soit instruit, il doit être complet et pour être complet il doit reprendre toutes les informations. J'utiliserai des tableaux Excel par exemple pour compiler toutes les informations du bénéficiaire avant de les intégrer dans la base de données » (Lisa).

« Les tableaux personnels que je réalise sur Excel me prennent du temps à la création mais l'avantage c'est que lorsque j'ai besoin d'une information, je la trouverai plus facilement et plus rapidement par après » (Maria).

Les mesures de contrôle instaurées par l'autorité fixent des objectifs stratégiques sans tenir compte du travail social de manière effective. Les agents de première ligne doivent effectuer de « l'écramage » dans leurs dossiers pour pouvoir remplir leurs obligations administratives.

« À partir du moment où nous étions en effectif réduit, certaines tâches ont dû être mises de côté. Afin de pouvoir gérer les dossiers de revenu d'intégration. Ce n'était pas de côté à 100%, mais nous étions moins disponibles pour ces parties administratives. Cette situation a été compliquée et a duré quelques mois. De par cette situation, le lien avec les bénéficiaires n'a pas été écrit de la même manière. C'est donc le lien qui a été impacté » (Lisa).

« Nous faisons un tri en fonction des attentions personnelles que nous devons porter à la gestion de certains dossiers. Je peux organiser mon travail en fonction de la zone géographique dans laquelle je travaille également. Certains dossiers non urgents seront traités après d'autres » (Maria).

L'utilisation de l'outil numérique rendu obligatoire au travers de diverses procédures pour l'encodage des données et du suivi des bénéficiaires renforce ce sentiment de contrôle de l'autorité sur les agents de première ligne.

« Nous devons nous dépêcher d'enregistrer tout le dossier social en ligne sur la plateforme collective. Mais les procédures administratives internes imposent une

relecture du dossier par notre supérieur même en cas de traitement urgent et il n'est pas rare que le dossier fasse plusieurs aller-retours tant que le supérieur demande d'effectuer des modifications dans notre rapport » (Valentine).

Un non-usage de la discrétion peut être considéré comme une application du pouvoir discrétionnaire car les agents sociaux amenés à proposer des décisions qui seront évaluées par leur hiérarchie, pourraient être amenés à « simplifier » leur suivi et leur analyse s'ils doivent privilégier des dossiers « acceptables » en termes de décision. De plus cette situation tendra vers un allègement de leur charge de travail conséquente.

« Par rapport à l'enquête sociale que j'aurai faite, je pourrais avoir tendance à minimiser l'importance de l'enquête sociale, minimiser ma charge de travail, simplifier la décision prise car de toute façon je ne pourrai pas formaliser une décision [...] Théoriquement je pourrais gérer mes dossiers plus rapidement sachant à l'avance quelle décision sera prise par le Comité mais je ne le ferai pas » (Valentine).

Pour éviter une charge de travail trop importante, les agents de première ligne peuvent être amenés à se soucier de manière plus assidue au cadre normatif.

« L'accord cadre est la base de la définition. Des actions que nous devons prendre. L'accord cadre définit les conditions d'accès aux aides. Hé, mais même si une personne ne se retrouve pas dans les conditions définies par l'accord cadre, elle pourrait néanmoins bénéficier d'une partie des aides » (Maria).

« La marge de manœuvre dont nous disposions auparavant a été fortement réduite avec l'utilisation de cette nouvelle plateforme. Nous sommes beaucoup plus cadrés quant aux obligations légales reprise dans la législation » (Jeanine).

Chapitre 2 : Analyse des résultats et discussion

Deux angles d'étude des données sont présentés dans cette partie : une analyse des données par entretien et une analyse par hypothèse. Nous effectuerons également une analyse par hypothèse avec la mise en évidence des liens avec la revue de littérature présentée en première partie. Nous faisons ressortir par entretien et par hypothèse tous les éléments nous permettant de comprendre la relation entre agent de première ligne et bénéficiaire au sein des CPAS et l'impact que peut générer la digitalisation dans cette relation.

2.1. Analyse par entretien

Cette analyse nous permet de cibler les propos de chaque intervenant et d'analyser les données relatives à notre thématique.

2.1.1. Entretien avec Hilary

Assistante sociale depuis 2 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Hilary nous explique que son rôle de première ligne peut se limiter à un travail administratif. Elle travaille avec de nombreux outils informatiques qui semblent l'aider dans ses tâches quotidiennes et ses missions de première ligne.

« Ce nouveau programme est beaucoup plus facile. Avec ce logiciel, on fait les rapports sociaux. Via cette plateforme, on fait une recherche à la BCSS. La plateforme drive permet de gérer les rendez-vous en ligne. Le logiciel est très rapide. Il est très pratique et je gagne un temps fou pour pouvoir m'occuper correctement des bénéficiaires ».

Sa mission d'aide sociale élaborée au travers de l'enquête et du rapport individuel peut être limitée car la décision finale est prise par le comité décisionnel.

« Malheureusement par moments j'ai l'impression que nous sommes traités comme des petits pions administratifs. C'est l'autorité qui prendra la décision en bout de course quoiqu'il arrive et quelles que soient les mesures que nous aurons mises en place dans le cadre de notre enquête sociale ».

Elle relève aussi, malgré la mise à disposition de nombreux outils numériques, la limitation de l'accès à des données qui seraient pertinentes pour assurer l'encodage de dossiers complets.

« Avec la BCSS on n'a pas toujours les informations, notamment les informations liées à la mutuelle. Elles ne sont pas toujours divulguées et on doit envoyer un mail à la mutuelle pour avoir les informations, mais la mutuelle ne répond pas toujours ».

La marge de manœuvre dont elle estime disposer dans son travail social au quotidien peut se retrouver dans la gestion du délai légal fixé pour assurer la complétude de sa mission.

« En termes de délais, nous avons une certaine marge de manœuvre au-delà des trente jours imposés par la loi. Tout dépend du retour des bénéficiaires et de la mise à disposition des informations ».

De plus elle estime que son rôle de première ligne lui laisse toute autonomie pour gérer ses dossiers et la relation avec les bénéficiaires.

« En fonction du temps de travail et de la charge des dossiers, je reste libre d'organiser mon emploi du temps et me fixer mes objectifs pour répondre aux demandes des citoyens ».

Son rôle discrétionnaire est mis en évidence en matière de gestion de son emploi du temps et de sa charge de travail en s'appuyant sur les outils numériques mis à sa disposition.

“Personnellement je préfère travailler par mail et par téléphone dans un souci de discrétion concernant les échanges d'informations sensibles avec le bénéficiaire ».

L'utilisation de l'informatique dans les procédures administratives fixées au niveau de l'organisation du CPAS ont un impact sur sa charge de travail et le facteur humain dans le contact social de première ligne en dépend aussi.

« Le contact humain a tendance à se perdre au sein du CPAS. Nous avons beaucoup de procédures administratives et malheureusement, le temps que nous pouvons consacrer à la personne doit être réduit au minimum possible. Le numérique a tendance à augmenter cette charge administrative ».

La relation sociale issue du contact avec des bénéficiaires n'ayant pas les ressources suffisantes pour défendre leurs droits sociaux, impose aux agents de première ligne de mettre en place des procédures adaptées pour répondre aux attentes de l'administration.

« Nous trouvons toujours des alternatives dans nos missions et procédures pour arriver à communiquer dans d'autres langues que les langues nationales. Nous pouvons en interne, par exemple, faire appel à une collègue qui parle beaucoup de langues ».

Ce manque de ressources nécessite de la part des agents de première ligne de devoir adapter leur procédures de travail. L'outil numérique peut être un frein pour les bénéficiaires.

« L'utilisation du téléphone ou du mail pour ces personnes n'est pas possible car ils ne disposent pas de moyens pour comprendre le sens de notre démarche et des procédures. Ils doivent avoir les explications en présentiel pour que nous soyons sûrs que tout soit compris. Nous devons organiser autrement notre procédure de travail dans ce cas ».

Et pour les agents de première ligne, Hilary relève que les tâches administratives sont lourdes à gérer et les outils informatiques ne sont pas toujours mis en place pour simplifier ces tâches en terme de gestion du temps de travail notamment.

« Le numérique nous aide à avancer dans notre travail. Mais le numérique n'améliore pas la question de timing ni la question de la charge de travail. Toutes les procédures citées sont obligatoires afin de pouvoir disposer d'un dossier complet que nous proposerons à la décision qui doit être prise par l'autorité ».

Hilary estime ne pas disposer d'assez de moyens fonctionnels, malgré les outils numériques mis en place pour effectuer correctement ses missions sociales en première ligne.

« En termes d'écolage et d'apprentissage, les formations ne sont pas nombreuses au sein du CPAS. Nous devons apprendre par nous-même sur terrain. L'échange d'expérience avec les collègues est aussi utile pour notre apprentissage. Je préfère demander plutôt que d'agir pour éviter de mettre à mal la situation du bénéficiaire ».

2.1.2. Entretien avec Lisa

Assistante sociale depuis 7 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Lisa commence par nous préciser que le travail social de première ligne n'est possible que si les données sont gérées via la plateforme numérique.

« La plateforme numérique gère toutes nos demandes informatique. On ne peut pas répondre à une demande sans l'intégrer sur la plateforme ».

Lisa marque la nécessité de l'agent de première ligne à devoir s'adapter aux conditions de travail. Les conditions de travail en matière sociale sont liées directement à la relation avec les bénéficiaires.

« On s'adapte à la personne. En fonction de l'urgence on peut toujours contourner l'obligation administrative. La personne reste notre priorité. Une situation d'urgence peut être régularisée administrativement par la suite avec les bons d'urgence ».

Et Lisa relève le fait de devoir palier aux impositions décisionnelles prises par l'autorité. Nous verrons plus en aval que cette imposition peut être favorisée par l'utilisation d'outils numériques communs.

« Nous avons par moments des situations où nous devons justifier nos choix car des personnes auront tendance à joindre en direct l'autorité pour faire passer leur demande en priorité ».

L'utilisation d'outils numériques n'étant pas mise en application de manière systématique, Lisa relève que l'agent de première ligne doit adapter ses procédures de travail pour assurer la communication avec tous les services sociaux.

« La plateforme numérique doit permettre une centralisation de toutes les données mais certains services ne fonctionnent pas avec le numérique. Nous devons donc prévoir du temps de travail pour imprimer nos rapports et les communiquer à ces services-là. C'est une perte de temps que nous n'avons déjà pas assez ».

De plus la plateforme est assez récente et l'adaptation du travail des assistants sociaux prend du temps. La qualité du travail peut être impacté.

« Nous apprenons par tâtonnement, au fur et à mesure. C'est sur le terrain que nous apprenons à faire des encodages de données. Ma confiance en cette plateforme est relative ».

Par contre Lisa nous informe qu'elle utilise certains logiciels pour l'aider à être plus concise dans le suivi de ses dossiers.

« Pour que le dossier soit instruit, il doit être complet et pour être complet il doit reprendre toutes les informations. J'utiliserai des tableaux Excel par exemple pour compiler toutes les informations du bénéficiaire avant de les intégrer dans la base de données ».

A contrario, Lisa mentionne l'impact négatif de l'imposition de l'outil numérique dans le travail social de première ligne.

« Sans logiciel, nous pourrions travailler plus vite. Oui, car nous devons d'abord rencontrer la personne avant de faire notre rapport. Mais toutes ces obligations administratives sont lourdes et ont tendance à freiner notre travail social [...] On nous avait annoncé un allègement de la charge de travail mais nous n'avons pas l'occasion de pouvoir l'observer ».

En période de manque de personnel, malgré l'utilisation d'outils numériques performants, le rapport avec les bénéficiaires peut être impactée par des procédures de travail non adaptées.

« À partir du moment où nous étions en effectif réduit, certaines tâches ont dû être mises de côté [...] le lien avec les bénéficiaires n'a pas été écrit de la même manière. C'est donc le lien qui a été impacté ».

Et pour simplifier la tâche administrative des assistants sociaux de première ligne, Lisa mentionne la nécessité que les bénéficiaires puissent utiliser tous les moyens à leur disposition pour fournir les documents attendus par le CPAS.

« ONEM, FOREM et mutuelle, pour le revenu d'intégration, idéalement, ils doivent les apporter pour ne pas perdre de temps lors de la première rencontre. Ils nous apportent physiquement les documents mais ils ont la possibilité de nous les envoyer par mail. Il y a donc une gestion numérique des documents ».

2.1.3. Entretien avec Maria

Assistante sociale depuis 4 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Maria souligne l'importance de sa liberté en tant qu'assistante sociale de première ligne de pouvoir garder toute autonomie au niveau de la gestion de ses dossiers et de la relation avec les bénéficiaires.

« Nous avons la liberté dans le cadre de l'organisation de nos entretiens d'utiliser ou non un outil numérique [...] A mon sens, l'utilisation de cet outil numérique a tendance à pouvoir modifier cette relation sociale. Nous sommes perçus comme des fonctionnaires, juste là pour encoder des informations ».

Mais, comme le précise Maria, la gestion de l'urgence et le stress que cela engendre pour l'agent au niveau de la gestion de son temps de travail, doit se baser sur une relative notion de discrétion.

« La gestion ça se passe au feeling [...] Si c'est un problème de paiement et que la personne vient nous voir, je fais cela le plus vite possible. Nous utilisons tous les outils mis à disposition pour analyser la situation avec le bénéficiaire et mettre en place les moyens possibles pour l'aider ».

La qualité des entretiens peut être mise à mal par la présence d'un écran entre l'agent et le bénéficiaire. Elle relève la nécessité d'utiliser les outils à disposition à bon escient pour garder un équilibre dans la relation avec le bénéficiaire.

« Je fais le choix de ne pas utiliser mon ordinateur lorsque je suis en entretien avec un bénéficiaire. Je préfère écrire avec un bic sur une feuille de papier car la présence d'un écran peut être une frontière entre le bénéficiaire et moi ».

L'outil de communication universel est devenu le courriel. Maria mentionne que ce moyen de communication présente des inconvénients liés à la charge de travail.

« La gestion des mails peut être compliquée et lourde. Nous sommes censés répondre à tous les mails reçus mais ce n'est pas possible pratiquement faute de temps. Je m'adapte et je fais en sorte de n'envoyer que les informations pertinentes ».

Et une adaptation est nécessaire pour Maria, en utilisant les outils numériques pour assurer un bon dialogue avec les bénéficiaires ne maîtrisant pas les langues nationales. Elle utilisera les

outils numériques comme Internet, par exemple, pour rechercher toutes les informations nécessaires pour répondre rapidement aux besoins des bénéficiaires.

« J'utilise personnellement une application qui me permet de communiquer avec les bénéficiaires car le principe est de se faire comprendre [...] Nous devons parfois gérer des situations sans avoir toutes les informations en main. L'utilisation d'Internet va nous permettre de faire nos recherches rapidement car notre temps de travail est compté [...] Les tableaux personnels que je réalise sur Excel me prennent du temps à la création mais l'avantage c'est que lorsque j'ai besoin d'une information, je la trouverai plus facilement et plus rapidement par après ».

Maria précise qu'il ne faut pas perdre de vue le regard critique à avoir sur l'outil numérique car, même si elle dispose par ce biais de beaucoup d'informations, les sources des données peuvent poser problème et impacter la relation avec les bénéficiaires.

« Il peut arriver qu'une mauvaise interprétation, une mauvaise compréhension ou un mauvais encodage des données puisse ralentir fortement le suivi administratif de la demande ».

2.1.4. Entretien avec Valentine

Assistante sociale depuis 5 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Au travers de la gestion des urgences, l'agent de première ligne bénéficie d'une marge de manœuvre au niveau de son organisation de travail.

« Aucun critère n'est fixé. Ça se fait sur une base personnelle. Sur base de notre expérience, nous pouvons déterminer ce qui est urgent ou pas. Généralement, tout ce qui est lié à la question financière sera pris de manière plus urgente. Je reste totalement maître de la gestion de mes urgences ».

L'utilisation de l'outil numérique a pour finalité, comme le souligne Valentine, de centraliser toutes les données propres aux bénéficiaires. Leur rôle discrétionnaire est important dans la prise de décisions du comité.

« Toutes les données que nous allons encoder dans la base de données seront directement accessibles par tout travailleur au sein du CPAS. Toutes ces données vont influencer les décisions du Comité. Nous pouvons être à la base de décisions favorables du Comité ».

L'application d'une forme de pouvoir discrétionnaire s'applique, comme on le comprend avec les propos de Valentine, en fonction de l'étude personnelle de chaque bénéficiaire effectuée par l'agent de première ligne.

« L'analyse se fait au cas par cas en fonction de la demande et des conditions de vie du bénéficiaire. Nous sommes là pour évaluer la situation ».

Mais ce pouvoir discrétionnaire peut se limiter à la simple application des règles car elle précise que dans certaines situations une décision est prise par le comité quelle que soit la conclusion de l'enquête sociale.

« Par rapport à l'enquête sociale que j'aurai faite, je pourrais avoir tendance à minimiser l'importance de l'enquête sociale, minimiser ma charge de travail, simplifier la décision prise car de toute façon je ne pourrai pas formaliser une décision [...] Théoriquement je pourrais gérer mes dossiers plus rapidement sachant à l'avance quelle décision sera prise par le Comité mais je ne le ferai pas ».

L'avantage principal du digital relevé par Valentine est la rapidité d'action.

« Le fait d'être urgentiste ne nous permet pas d'avancer sur nos dossiers. Nous devons le rattraper par après mais grâce à l'outil informatique la gestion est plus rapide ».

Un autre avantage important d'une bonne gestion de l'outil numérique est l'anticipation des besoins. Un encodage préalable permet une meilleure qualité dans la relation avec le bénéficiaire. Et cette qualité peut être le fruit d'une bonne utilisation de ces outils numériques mis à disposition.

« Nous pouvons anticiper la réunion, l'entretien et préparer à l'avance le dossier sur base des documents réceptionnés. Cela nous permet d'être plus à l'écoute lors de l'entretien et de pouvoir orienter plus personnellement le bénéficiaire sur base de nos recherches préalables ».

Et comme inconvénient à cette utilisation elle relève le risque de pertes de données pouvant impacter le suivi du dossier du bénéficiaire.

« Il faut faire attention en permanence aux données [...] j'ai l'habitude de rédiger mes rapports sur Word et de les intégrer ensuite dans la base de données [...] cela me permet de garder une copie de tous mes dossiers et d'éviter toute perte d'informations liées à ce défaut de plateforme ».

Les procédures administratives en place au sein du CPAS peuvent être un frein à une gestion en bon père de famille des dossiers et l'outil numérique n'est pas le seul facteur de risque.

« Nous devons nous dépêcher d'enregistrer tout le dossier social en ligne sur la plateforme collective. Mais les procédures administratives internes imposent une relecture du dossier par notre supérieur même en cas de traitement urgent et il n'est pas rare que le dossier fasse plusieurs aller-retours tant que le supérieur demande d'effectuer des modifications dans notre rapport ».

2.1.5. Entretien avec Jeanine

Assistante sociale depuis 5 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Concernant l'application d'un degré d'autonomie dans ses fonctions, Jeanine nous précise que cette autonomie est limitée par l'utilisation du numérique.

« La marge de manœuvre dont nous disposions auparavant est fortement réduite avec l'utilisation de la nouvelle plateforme numérique. Cette plateforme nous oblige à respecter les formes légales sans aucun degré d'autonomie quant à nos justifications au sein de notre rapport par exemple ».

Et les outils numériques utilisés sont paramétrés pour limiter cette marge de manœuvre des agents de première ligne. Jeanine nous précise que ce choix est opéré par le management.

« Nous devons aller à l'essentiel et rédiger les informations les plus pertinentes dans le rapport social [...] mais malheureusement l'autorité nous impose de réduire cette rédaction par l'imposition d'outils numériques [...] Les onglets sont définis et le nombre vde ligne aussi [...] Avant nous utilisions un traitement de texte basique et nous n'étions pas limités ».

L'application d'une marge de manœuvre dans le chef de l'agent de première ligne se reflète dans sa prise en charge des urgences.

« Il n'y a pas de critère type pour classer ces urgences mais je me baserai sur mon expérience pour me guider dans la classification des dossiers plus prioritaires ».

La qualité de la relation entre l'agent de première ligne et les bénéficiaires est impactée par l'utilisation d'outils numériques comme le soulève Jeanine.

« Le côté rencontre avec les gens n'ayant plus lieu car tout passe par téléphone ou par mail, j'estime que l'outil numérique peut être un frein à l'exercice d'une certaine autonomie dans notre travail social [...] On n'a plus le temps de discuter ni de faire une réelle rencontre avec le bénéficiaire ».

De plus le numérique renforce la charge de travail en augmentant la vitesse de gestion des dossiers et affecte la qualité du suivi des bénéficiaires.

« Nous n'avons pas le temps de répondre en permanence au téléphone vu la charge de travail accélérée par la mise en place d'une plateforme numérique [...] On peut donc gérer plus, mais pas forcément mieux du fait que nous perdons le contact humain [...] On n'a plus le temps de discuter, on n'a plus le temps de faire une réelle rencontre avec le bénéficiaire ».

Dans certains cas le bénéficiaire marque son besoin de l'organisation d'entretiens en présentiel avec l'agent de première ligne. Selon Jeanine, elle doit adapter son temps de travail pour répondre aux besoins du bénéficiaire.

« Il n'y a plus de contact présentiel chaleureux. Les bénéficiaires en font la remarque et ils imposent la possibilité de pouvoir se voir mais malheureusement avec le temps dont nous disposons nous ne pouvons pas voir tout le monde ».

2.1.6. Entretien avec Anny

Assistante sociale depuis 4 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

La liberté de gestion et de communication des informations propres au bénéficiaire et rédigées au sein du rapport social par l'agent de première ligne, permet de mettre en évidence l'application du pouvoir discrétionnaire de ces agents.

« Nous ne partageons pas les éléments du rapport avec le bénéficiaire. Seule la notification finale sera communiquée ».

Et cette liberté doit rester conforme au cadre, fixé par l'administration, dans les limites duquel l'agent doit exercer son rôle de première ligne.

« Nous pouvons manœuvrer notre travail comme nous voulons du moment que ça soit dans les règles et les valeurs du CPAS ».

La manière dont est implémenté l'outil numérique limite aussi la mise en application de cette marge de manœuvre de l'agent de première ligne tout en aidant et en simplifiant ses tâches et donc potentiellement en améliorant sa charge de travail.

« Au niveau de l'encodage des décisions, nous avons un canevas pré-rempli qui peut nous aider pour remplir de nouvelles demandes. Nous ne devons pas tout rédiger ».

L'avantage de l'outil numérique dans la gestion du bénéficiaire est la communication de l'information vers toutes les personnes travaillant avec la base de données et donc le suivi de gestion même en cas d'absence de l'agent de base.

« Il faut savoir qu'une fois les éléments encodés dans le rapport d'un bénéficiaire par exemple, les autres antennes et les autres assistants sociaux de ces antennes ont accès aux éléments encodés [...] le programme permet au collègue de consulter les données rapidement. Donc en exemple, un collègue est absent, les autres collègues doivent assurer la continuité du service et donc travailler le dossier de leur collègue ».

2.1.7. Entretien avec Bénédicte

Assistante sociale depuis 6 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Bénédicte a simplement relevé la nécessité de maintenir le contact humain au sein de la relation entre agent de première ligne et bénéficiaire.

« Les entretiens organisés sont toujours individuels pour favoriser le climat de confiance ».

L'utilisation des outils numériques peut avoir comme avantage selon elle le fait de gérer plus rapidement les demandes.

« Accès à diverses informations utiles dans le cadre de la demande de la personne permettant une prise de décision plus rapide de la demande ».

Bénédicte est complètement fermée à l'utilisation du numérique dans le cadre de son travail social. Cet entretien a été très court car ses réponses à mes questions étaient complètement fermées. Elle n'a voulu développer aucun point de manière à me permettre d'en extraire des informations pertinentes pour ma recherche.

2.1.8. Entretien avec Coralie

Assistante sociale depuis 2 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

L'utilisation des outils numériques présente des avantages pour la collecte des informations liées au bénéficiaire mais cette manière de fonctionner doit se faire suivant des règles d'usage car la protection des données est essentielle. Ce cadre normatif et usuel doit permettre de garder une relation de confiance entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire.

« Nous utilisons quotidiennement les accès à la BCSS pour disposer des données relatives au bénéficiaire mais cette possibilité est très intrusive dans la vie des gens ».

Elle souligne aussi que l'avantage principal lié à l'utilisation des outils numériques et des bases de données centralisées communes est la rapidité de gestion des dossiers.

« Les outils informatiques nous permettent d'être beaucoup plus réactifs. Cela nous permet de disposer plus vite d'informations, de gérer plus vite nos dossiers et donc, selon moi, de diminuer notre stress car nous clôturons nos dossiers plus vite aussi ».

Elle relève être en confiance avec l'utilisation de ces outils numériques et leur champ du possible car l'aspect vérification et contrôle est possible à toute étape de la procédure.

« Je suis plus tôt confiant à cette égard car il est difficile d'en faire une utilisation négatif car tout est assez facilement vérifiable ».

La gestion centralisée des informations est une plus-value pour la gestion administrative comme elle le précise et elle relève la facilité de correction de données avec l'outil numérique.

« En tant qu'assistante sociale de première ligne, ces outils me facilitent le travail car ils me donnent accès à plein d'informations rapidement et me permettent de traiter plus rapidement les dossiers. Les gens ne doivent plus se rendre dans différents organismes afin de recueillir des documents. J'ai accès aux différents services et au vu de la quantité de travail que nous avons, cette aide est la bienvenue [...] Quand un problème se glisse dans un suivi, nous pouvons plus facilement régler ce problème car on a une vue d'ensemble sur les dossier des individus ».

Par contre, comme elle le dit, si ces outils ne sont pas assimilés assez rapidement par les travailleurs de première ligne, ils peuvent devenir une source de stress.

« Pour les travailleurs ne bénéficiant pas de formation rapide pour prendre en main les outils informatiques, cela peut vite devenir une source de stress pour le travailleur car une simple tâche peut devenir laborieuse ».

Et elle relève la danger de mise à mal de la relation avec le bénéficiaire si l'outil numérique n'est pas utilisé correctement en imposant une distance avec le bénéficiaire ne permettant pas un climat de confiance.

« L'utilisation des outils informatiques est à nuancer car si elle permet effectivement de faciliter en partie le travail administratif, elle peut abîmer la relation d'aide avec les individus. Si l'assistant social ne fait pas attention, il/elle peut vite se retrouver dans une situation où aucun lien de confiance se crée du fait qu'il soit compliqué de créer une certaine proximité via ces méthodes de travail ».

Et elle précise au niveau de la charge de travail que l'utilisation des outils numériques doit être réfléchie pour gérer correctement son temps de travail sans quoi on perd la qualité de travail au social au profit d'un travail administratif.

« La charge de travail élevée qu'ont les assistants sociaux de première ligne est le principal problème que l'on rencontre mais il est vrai que coupler la charge de travail avec une utilisation irréfléchie des outils informatiques transforme le travail social en travail administratif. De cette transformation naît la question de la réelle compréhension des problématiques sociales que connaissent les individus en demande d'aide par les professionnels ».

Elle relève qu'une gestion en amont des dossiers est nécessaire pour tenter de maintenir un travail social de qualité pour répondre aux besoins des bénéficiaires.

« Il est clair que l'assistant social doit effectuer un tri en amont pour mieux utiliser son temps et son énergie, c'est une réalité. Les deux facteurs principaux pour moi sont le nombre de dossiers à gérer beaucoup trop conséquent par assistant social et le fait que

les problématiques sociales sont devenues tellement complexes qu'elles demandent énormément d'énergie ».

2.1.9. Entretien avec Danielle

Assistante sociale depuis 3 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Danielle souligne le fait de pouvoir encore exercer son métier d'assistante sociale malgré la mise en place de plus en plus forte de moyens numériques.

« Je suis heureuse de travailler dans un CPAS où nous avons encore le temps de prendre le temps avec la personne, de parler et de faire le tour de sa problématique lors d'un rendez-vous ».

Elle précise qu'elle dispose d'une grande autonomie et que la gestion informatique semble être constructive même si l'autorité a décidé de ne pas utiliser toutes les possibilités d'une gestion centralisée.

« Dans notre CPAS nous avons la chance d'être autonomes. Chaque assistante sociale dispose de son ordinateur et de son accès personnel protégé aux différents programmes [...] Pour les rapports sociaux et le PIIS, il est possible de les réaliser via l'outil informatique installé dans notre CPAS mais il a fait le choix de ne pas y avoir recours. Nous réalisons nos PIIS et nos rapports sociaux de manière plus libre et plus complète via Word tout simplement ».

Dans la relation avec le bénéficiaire, l'utilisation de l'outil informatique peut être une plus-value pour contrôler et compléter les données des bénéficiaires si nécessaire.

« Je suis en confiance avec l'utilisation des différents programmes parce que ça me permet de vérifier certaines déclarations des bénéficiaires, et de réaliser quelques contrôles quand les bénéficiaires oublient de nous dire certaines choses ».

L'implémentation de nouvelles procédures de travail avec le digital demande aux travailleurs de s'adapter mais, comme le précise Danielle, cela ne semble pas poser de problèmes.

« Je dirais qu'un employé, peu importe le secteur, doit pouvoir s'adapter à l'évolution de son poste. Le principal selon moi est de ne pas perdre la qualité du travail et de ne pas faire perdre de temps aux agents de terrain. Si c'est pour un mieux, je ne vois pas l'intérêt de s'opposer à certains changements. Mais toujours dans la mesure du possible ».

2.1.10. Entretien avec Emilie

Assistante sociale depuis 1 an au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Elle lie le concept d'autonomie à une marge de manœuvre relativement limitée en spécifiant qu'en définitive elle ne prend pas de décision en tant qu'agent de première ligne vu que c'est le comité qui décide.

« Nous avons un degré d'autonomie sur tout mais n'oublions pas que c'est le comité qui décide de tout donc nous ne sommes pas réellement autonomes dans nos décisions. Nous avons également des délais à respecter, ce qui met des limites à notre travail ».

De plus, en terme d'autonomie et de discrétion, elle ne diffuse aucune information relative au bénéficiaire. Toutes ces données restent confidentielles.

« Nous ne partageons pas notre rapport sauf à la demande du bénéficiaire ».

En dehors de l'utilisation des bases de données générales, l'outil informatique permet de développer des routines permettant de simplifier les tâches administratives récurrentes.

« Notre ancien chef de services a créé des outils numériques pour nous faciliter un minimum notre travail : des calembres pour les calculs ressources, pour les capitaux mobiliers, pour les capitaux immobiliers, pour le calcul du budget d'un ménage par exemple ».

L'utilisation de l'informatique dans la relation au guichet transforme selon Emilie la nature du travail social.

« Un impact négatif car nous sommes vraiment dans un travail de contrôle et plus d'accompagnement. Cela peut également briser une relation de confiance si le bénéficiaire omet de nous donner des informations ».

2.1.11. Entretien avec Lynda

Assistante sociale depuis 1 an au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Selon Lynda, son cadre de travail est assez rigide ne lui permettant pas de sortir des lignes directrices et donc d ne pas pouvoir utiliser un certain niveau d'autonomie dans ses tâches quotidiennes.

« Nous fonctionnons dans un cadre réglementaire bien fixé et je ne suis pas certaine de pouvoir en sortir ».

Néanmoins elle nous précise qu'en fonction des situations elle peut adapter son temps de travail pour pouvoir répondre dans l'urgence à un bénéficiaire dans le besoin.

« Si le bénéficiaire me contacte généralement par mail en me disant que sa question est urgente, j'aurai tendance à arrêter ma tâche en cours pour lui répondre car je sais qu'il est dans le besoin ».

Et elle utilisera les outils numériques à sa disposition pour lui permettre de remplir ses missions quotidiennes conformément à ce qui lui est imposé dans le cadre de ses fonctions.

« J'aurai tendance à utiliser l'outil numérique en fonction de mes besoins et les dossiers seront gérés par ordre de priorité ».

Elle attire l'attention sur le fait que les jeunes ont tendance à être beaucoup plus réceptifs à l'utilisation du numérique dans tous les échanges organisés par le CPAS. Ils s'adaptent facilement même s'ils ne disposent pas forcément de tous les moyens.

« La nouvelle génération cela ne les dérange pas du tout de fonctionner à 100% sur une base numérique dans les contacts avec le CPAS. On peut parfois se demander s'ils veulent réellement des vrais contacts car je ne sais pas s'ils en ont l'habitude. Ils n'ont pas envie de se déplacer ».

L'avantage de cette implication de la jeune génération dans le numérique c'est leur niveau de réactivité face à des demandes du CPAS.

« Ils sont très réactifs et ils nous communiquent rapidement à la source les documents demandés ».

Et la facilité d'utilisation du numérique se rencontre lors de la mise à disposition des documents fournis par les bénéficiaires pendant l'entretien directement. Dès la clôture de l'entretien, l'agent de première dispose de tous les documents pour continuer sa mission sans devoir attendre le retour du bénéficiaire.

« Ça peut être très intéressant parce que c'est vrai qu'on peut avoir les documents instantanés en cours d'entretien ».

Mais l'agent de première ligne, même s'il dispose d'outils numériques performants pour réaliser son travail, doit s'adapter à la situation de chaque bénéficiaire et la fracture numérique à ce niveau a un impact sur cette relation car tous les bénéficiaires ne peuvent pas répondre avec l'outil numérique.

« Nous rencontrons des problèmes avec certains bénéficiaires qui ne veulent pas utiliser un ordinateur ou ne peuvent pas. Ils vont nous préparer tous les papiers qu'on demande et venir nous les déposer au CPAS dans une grande enveloppe. C'est compliqué pour nous et ça prend du temps car nous devons d'abord tout scanner. Ça prend du temps ».

La relation humaine a été impactée avec la crise sanitaire et l'imposition de la communication avec des outils numériques étant donné que le contact social a été interdit.

« L'impact chez certains bénéficiaires est très lourd à gérer avec la crise du Covid. Mais nous ne pouvons pas savoir. Les bénéficiaires ne voulaient pas communiquer par mail et nous ne pouvions pas aller les voir. Je suis sûre que beaucoup de personnes n'ont rien communiqué comme problèmes et que leur situation s'est aggravée pendant le Covid. Nous devons maintenant corriger ça et je pense qu'on va en ramasser certains à la petite cuillère ».

2.1.12. Entretien avec Elodie

Assistante sociale depuis 3 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Elodie relève la difficulté à son niveau de devoir travailler avec de nombreux outils numériques. Elle n'est pas habituée à ce mode de fonctionnement et elle n'apprécie pas sa fonction administrative imposée.

« C'est difficile pour moi l'utilisation du numérique car j'ai besoin de cet spect relationnel avec le bénéficiaire pour pouvoir écouter ses difficultés. Je ne peux pas écouter et taper en même temps à l'ordinateur ».

Elle relève que l'utilisation du numérique est un frein négatif qui tend plus à augmenter sa charge de travail au détriment d'un suivi qualitatif au niveau social des bénéficiaires.

« Je vois cette utilisation d'un ordinateur assez négativement mais je ne sais pas ce qui peut être mis en place pour éviter que ma charge de travail ne cesse d'augmenter [...] La place qu'on donne au numérique est trop importante dans le travail social ».

Et même en période de crise sanitaire, alors que le CPAS avait organisé son mode de fonctionnement pour répondre aux impositions fédérales, elle n'a pas voulu s'adapter et elle n'a pas télétravaillé notamment.

« J'ai refusé de faire du télétravail car je ne voulais pas que le travail ait un impact sur ma vie privée ».

Si l'administration évolue vers une imposition de fonctionnement sur base exclusive du numérique, Elodie ne serait plus dans ces conditions à même de pouvoir travailler dans le social.

« Si on m'impose du tout au numérique, cela ne me convient pas. Je n'aurais plus l'impression de faire du social. Je crois que dans ces conditions je chercherais un travail ailleurs dans un autre domaine ».

Et elle conclut en faisant un lien entre le numérique et le contrôle possible par le CPAS sur son travail de première ligne en exprimant un sentiment de peur.

« L'utilisation du numérique me fait vraiment peur parce que potentiellement on peut surveiller tout ce que je fais et je ne me sentirais pas en confiance dans le cadre de mon travail ».

2.1.13. Entretien avec Giordano

Assistant social depuis 14 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région wallonne.

Giordano a naturellement axé cet entretien sur l'explication dans ses tâches quotidiennes de l'utilisation consciente d'une marge de manœuvre de sa fonction sociale.

« Je peux ne pas mettre dans le rapport toutes mes observations car certaines analyses sont personnelles et je les garde en privé [...] toutes les personnes du CPAS ont accès à nos informations donc nous n'encodons pas toutes les données ».

Basé sur son expérience il n'hésite pas à communiquer avec sa hiérarchie pour adapter si nécessaire les données reprises dans son analyse.

« Nous gardons en permanence la possibilité de discuter avec notre manager de la situation du bénéficiaire pour nous permettre de lui proposer la meilleure solution d'aide ».

Au cours de l'entretien il a insisté sur l'importance de la relation interpersonnelle avec les bénéficiaires pour garder la qualité humaine dans les échanges.

« Dans le social la relation doit être interpersonnelle. Quand il y a un intermédiaire, un écran ou un téléphone par exemple, une partie des informations nous manque pour apprécier l'état de besoin du bénéficiaire ».

Il précise le rôle que peut jouer le numérique dans cette potentielle perte de contact humain avec les bénéficiaires.

« Nous ressentons dans nos contacts avec les bénéficiaires la perte petit à petit du côté humain. Par le biais des outils numériques nous ne pouvons plus ressentir l'état réel du bénéficiaire même au téléphone. En voyant la personne, le langage gestuel permet de savoir beaucoup de choses sur la personne que nous avons devant nous ».

Il peut aussi adapter sa charge de travail et son mode de fonctionnement tout en restant dans les marges fixées par le CPAS pour permettre au bénéficiaire de disposer de l'aide sociale dans un temps restreint.

« Dans certaines situations lorsque le bénéficiaire a besoin des fonds, alors qu'il est déjà dans une situation compliquée, je ne vais pas lui demander de courir pour me fournir certains documents. Je vais faire mon analyse et mon rapport et je lui demande de me déposer les documents quand il peut ».

La limite à son action sociale se fait ressentir plus depuis la crise sanitaire car le principal pour les bénéficiaires est de recevoir leurs aides sociales. Il relève que certains bénéficiaires ne communiqueront plus un changement d'adresse mail ou un numéro de téléphone car tant que l'aide financière leur est versée ils n'ont pas besoin de contact. La distance créée avec la crise

sanitaire et renforcée avec l'utilisation du numérique n'est pas un frein pour certaines personnes devant bénéficier des services sociaux.

« Les personnes ne nous fournissent plus leur nouveau numéro de téléphone ou ne communiquent pas leur adresse mail actualisée. Ils ne nous tiennent pas informés tant que le revenu d'intégration tombe sur le compte. Ils n'ont pas besoin de nous voir ou de nous entendre ».

2.1.14. Entretien avec Julie

Assistante sociale depuis 14 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région bruxelloise.

Julie se base sur son expérience pour disposer de son pouvoir discrétionnaire en fonction des nécessités de service.

« Sachant que la base de données centralise toutes les informations concernant mon analyse, je ne mettrai pas dans mon rapport toutes les informations relatives au bénéficiaire. Je jugerai seule de la pertinence ou non de certaines informations. Je trierai à l'avance au niveau de la rédaction de mon rapport et je classerai les informations retirées pour m'en servir plus tard si nécessaire ».

Mais elle précise que le contact humain est important dans la relation entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire.

« Tant que le numérique ne remplace pas le contact humain, ça fonctionne. J'évite au maximum de faire des entretiens par téléphone. Les entretiens par téléphone, je le ferai de manière exceptionnelle. Et en fonction des besoins demandés expressément par les bénéficiaires, je m'adapterai donc aux situations propres à chacun. Mais j'insiste sur le fait que les contacts, les rendez-vous, les entretiens physiques sont primordiaux pour pouvoir assurer une relation sociale de qualité. Le contact humain et la manière dont on gère le travail sont deux choses bien distinctes ».

Elle relève l'avantage de l'utilisation d'une base de données numériques permettant de collecter et de centraliser toutes les informations des bénéficiaires dans un but de gestion plus efficace et de communication efficiente vers ses collègues.

« Nous utilisons un logiciel qui reprend l'ensemble des coordonnées et des décisions relatives à un bénéficiaire. Nous avons un aperçu global de la situation financière nous permettant d'analyser les possibilités d'octroi d'aide au bénéficiaire [...] Je suis pour du 100% numérique au niveau de l'administratif. Je souhaite que tout soit transparent au niveau de la direction et de l'échange de données entre services. Je souhaiterais que l'ensemble de tous les rapports soient mis en ligne et disponibles pour toute personne

travaillant au sein de l'administration. Ce logiciel-ci ne le permet pas et il nécessite un travail personnel et un regroupement de données par assistante sociale. Le fait de disposer d'informations venant d'autres collègues nous permet d'avancer plus facilement dans notre travail et de gagner du temps ».

De plus un outil numérique performant permet de préparer le travail en amont des entretiens et d'en assurer un suivi plus qualitatif.

« L'outil numérique pourrait nous permettre d'avoir une meilleure productivité au niveau de l'échange des données et du temps préparatoire nécessaire à l'avance avant nos entretiens ».

Elle ne pense pas que le service public social tend à s'orienter vers un service « tout au numérique ». La clé fonctionnelle d'un service social est la relation avec le bénéficiaire et il faut mettre en œuvre les moyens pour assurer cette pérennité de la relation.

« La volonté de notre CPAS est de favoriser au maximum la relation avec le bénéficiaire et je ne pense pas que le 100% numérique puisse favoriser cette relation. Il faut garder absolument ce contact humain et il doit être pérennisé même si le numérique prend une part conséquente dans le travail quotidien ».

Julie fait remarquer que pouvoir discrétionnaire en première ligne et utilisation du numérique ne sont pas incompatibles dans le travail social.

« L'un n'empêche pas l'autre. Il s'agit simplement d'une personnalisation de l'utilisation de l'outil. Étant à 100% pour le numérique, je ne vois dans ce système que des avantages. Le principal étant la suppression totale des dossiers papier. Au niveau de la lisibilité et de l'échange des données, il n'y a pas d'interprétation possible. Au niveau de la transparence et au niveau de l'échange des informations, c'est plus efficace également ».

Et selon elle le numérique n'est pas un inconvénient en matière de charge de travail et elle relève le caractère fondamental de la transparence dans les relations administratives.

« Tout dépend de l'utilisation qu'on fait du numérique. Tout dépend de la position que prend le management au niveau du suivi des dossiers et du suivi personnalisé des agents de première ligne. L'avantage principal étant à nouveau ce partage des informations. Nous gagnons énormément de temps au niveau de la recherche des informations. C'est donc un gain de temps important. J'utilise l'agenda Outlook, par exemple, qui est en ligne. Beaucoup de personnes ici au sein du CPAS fonctionnent avec un agenda papier. À nouveau la transparence pour moi est fondamentale ».

Pour éviter la fracture numérique, le CPAS a élaboré un partenariat avec une asbl dans le but de permettre aux citoyens de disposer de toutes les aides possibles et nécessaires en matière d'utilisation du numérique au quotidien.

« À partir du moment où une fracture numérique existe, nous mettrons les moyens en place pour leur permettre d'utiliser l'outil de la manière la plus performante qu'il soit. Nous essayons au maximum de leur apprendre les bases qui leur permettent de manœuvrer et d'utiliser l'outil numérique de manière fonctionnelle. Les demandes d'aides se feront toujours à l'initiative du bénéficiaire. C'est le rôle du partenariat mis en place entre le CPAS et l'asbl Arc-Culture ».

2.1.15. Entretien avec Federica

Assistante sociale depuis 3 ans au sein d'un CPAS de grande taille en région bruxelloise.

Le cadre de travail est un facteur clé » qui influe la relation entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire. En amont de l'aspect numérique avec une barrière physique présente sur le bureau lors des entretiens, Federica insiste sur le cadre structurel où se déroule l'entretien. Elle précise que l'avantage de pouvoir effectuer des entretiens à l'extérieur des bureaux lors des visites domiciliaires permet au bénéficiaire de développer un climat de confiance différent à l'encontre de l'agent de première ligne.

« Les bénéficiaires se comportent différemment en dehors des bureaux. Le fait de recevoir dans un autre cadre avec moins de frontières, moins de barrières leur permet d'être plus en confiance ».

Et il est important de ne pas mettre de barrière lors de ces entretiens à domicile avec le bénéficiaire au point même d'adapter son temps de travail et revenir chez le bénéficiaire si les nécessités administratives l'imposent.

« J'utilise lors de mon enquête à domicile juste un bic et une feuille, pas d'outil informatique. Si la situation administrative l'impose, j'imprimerai les documents et je viendrai les faire signer par le bénéficiaire lors d'une seconde visite ».

Federica fait le choix également pour gérer ses visites d'adapter son téléphone portable personnel pour pouvoir gérer ses communications professionnelles faute de moyens internes au CPAS.

« Mon téléphone portable personnel est connecté au mail du CPAS. C'est un choix personnel pour me simplifier la gestion de mes visites à domicile. Mais en dehors des heures de bureau c'est plus compliqué à gérer ».

Elle voit une limitation dans l'exercice possible de sa marge d'autonomie liée à ses fonctions de première ligne en lien directement avec le contrôle exercé par sa hiérarchie et elle relève les dangers de l'utilisation d'un outil numérique centralisé à cet égard.

« Je pense disposer d'une marge de manœuvre limitée à partir du moment où tous nos rapports et nos décisions doivent être avalisées par le supérieur qui n'hésitera pas à corriger notre rapport même s'il n'a pas rencontré le bénéficiaire [...] L'outil informatique va permettre de faire des modifications dans le dossier sans même que nous soyons forcément au courant ».

Federica nous exprime un sentiment de jouer un rôle plus administratif que social. L'outil numérique renforce ce sentiment et la place que prend la hiérarchie dans la décision est équilibrée selon elle.

« Nous appliquons les procédures mises en place par le CPAS. Nous réalisons notre enquête mais nous ne décidons jamais. J'ai parfois le sentiment d'être juste une petite assistante administrative n'ayant en bout de course que peu d'impact sur le suivi social du bénéficiaire. L'outil numérique ne m'aide pas à me sentir plus appliquée dans mes tâches ».

L'outil numérique ne simplifie pas la gestion de la charge de travail et nécessite en cas d'absence une adaptation inévitable pour éviter une augmentation exponentielle des dossiers à gérer.

« En cas d'absence nous n'avons aucune procédure de gestion de nos mails et nous devons prendre le temps dès notre retour de gérer toute notre boîte de réception ».

2.2. Discussion des hypothèses

Nous structurons cette partie en reprenant, pour chaque hypothèse formulée, les propos généraux des intervenants en corrélation directe avec l'hypothèse en question. Chaque hypothèse est analysée au regard des avis de terrain et nous confirmons ou pas l'hypothèse sur cette base empirique. Chaque hypothèse est discutée en mettant en relation la matière théorique reprise au sein de la revue de littérature exposée en première partie avec les données empiriques issues de notre enquête de terrain.

2.2.1. La digitalisation impacte la manière de fonctionner des services sociaux de première ligne et modifie la relation agent de première ligne - citoyen dans le contexte de la bureaucratie au guichet

Pour confirmer ou infirmer cette hypothèse, nous avons distingué trois catégories pour classer les propos émanant des intervenants interrogés, à savoir les intervenants qui affectent un impact négatif de la digitalisation sur la relation entre agent de première ligne et citoyen, ceux qui affectent un impact positif à cette relation et ceux qui pensent que la digitalisation n'a pas d'impact sur cette relation.

Concernant l'impact négatif, différents thèmes majeurs sont sortis de l'analyse des entretiens qui nous permettent de structurer les propos des intervenants. Ces thèmes sont le contact humain, la perte d'autonomie, la confiance, l'imposition du numérique, le contrôle, la gestion des données, la fracture numérique et la gestion de la barrière linguistique.

Au niveau du contact humain, nous relevons que l'utilisation d'outils numériques lors des entretiens avec les bénéficiaires, comme par exemple la présence d'un ordinateur sur le bureau ou la table de réunion, peut provoquer une distance relationnelle. Les personnes ne se sentent plus écoutées avec l'attention voulue. La machine s'interpose entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire.

« Je fais le choix de ne pas utiliser mon ordinateur lorsque je suis en entretien avec un bénéficiaire. Je préfère écrire avec un bic sur une feuille de papier car la présence d'un écran peut être une frontière entre le bénéficiaire et moi » (Maria).

La relation peut perdre en qualité au niveau du contact interpersonnel car les outils numériques peuvent être un frein à l'autonomie du travail social.

« Le côté rencontre avec les gens n'ayant plus lieu car tout passe par téléphone ou par mail, j'estime que l'outil numérique peut être un frein à l'exercice d'une certaine autonomie dans notre travail social [...] On n'a plus le temps de discuter ni de faire une réelle rencontre avec le bénéficiaire » (Jeanine).

Mais la remarque voire l'inquiétude qui est soulevée à plusieurs reprises par les intervenants est le risque ou la peur de voir disparaître complètement le contact humain dans la relation sociale. Pour assurer la pérennité du contact humain les agents de première ligne adapteront leur procédure de travail en évitant par exemple de réaliser des entretiens par téléphone et en privilégiant donc le présentiel. Le contact humain et la manière dont le travail est géré sont deux manières bien distinctes d'assurer un travail social de qualité comme le précise Julie. L'agent de première ligne adapte ses procédures de travail dans la mesure du possible aux besoins du bénéficiaire.

« Et en fonction des besoins demandés expressément par les bénéficiaires, je m'adapterai donc aux situations propres à chacun » (Julie).

La pérennité de la relation sociale humaine en contact direct physique est la clé de la réussite du travail social de première ligne. Une évolution vers un service public social « tout-a-numérique » n'est pas la solution qui correspond aux besoins des bénéficiaires ni des travailleurs de première ligne.

« La volonté de notre CPAS est de favoriser au maximum la relation avec le bénéficiaire et je ne pense pas que le 100% numérique puisse favoriser cette relation » (Julie).

Pour favoriser un échange en confiance lors de l'entretien avec le bénéficiaire, l'agent de première ligne doit veiller au cadre de travail général. Ce cadre doit être accueillant et procurer un sentiment de bien-être et de bienveillance à l'égard de la personne en entretien. Toute la question de la gestion des visites à domicile et de la présence ou non d'un outil numérique y est soulevée.

« Les bénéficiaires se comportent différemment en dehors des bureaux. Le fait de recevoir dans un autre cadre avec moins de frontières, moins de barrières leur permet d'être plus en confiance » (Federica).

Au niveau de l'autonomie du travailleur, certains intervenants estiment que l'utilisation et la présence de l'outil numérique dans la relation avec le bénéficiaire peut entraver cette relation et donc l'autonomie du travailleur. Le bénéficiaire qui ne se sent pas en confiance, ne permet pas à l'agent de disposer de toutes les informations utiles à sa mission pouvant émaner de l'entretien. Comme le précise Maria, les bénéficiaires ont dans ce cas l'impression que les agents de première ligne sont simplement des agents-encodeurs.

Comme nous pouvons le comprendre, et conformément à l'avis de Coralie, la confiance nécessaire pour assurer une relation interpersonnelle fonctionnelle est primordiale de la part du bénéficiaire vers l'agent de première ligne principalement, mais pas uniquement. Si le

bénéficiaire ressent une distance dans la relation avec l'agent, il ne peut pas se confier réellement à ce dernier qui ne peut donc pas tenir compte de toutes les données relatives au bénéficiaire pour remplir correctement sa mission d'aide sociale. L'agent doit dans ce cas, veiller à compléter toutes les informations manquantes non issues de l'entretien par le biais de l'outil numérique notamment mais cela a un impact sur la gestion de son temps de travail. La relation sociale peut donc être impactée par l'imposition de l'outil numérique par le système administratif, par l'autorité dans le contexte de travail. Cet impact peut se produire au niveau du travail de l'agent de première ligne qui ne veut pas utiliser d'outils numériques pour éviter de dépersonnaliser la relation avec le bénéficiaire et l'impact peut se produire chez le bénéficiaire qui ne se sent pas en confiance dans la relation et qui ne donne pas dans ce cas toutes les informations utiles à l'agent de première ligne. Giordano souligne l'importance du contact visuel permettant de déceler tous les signes issus de la communication non-verbale essentielle à l'agent de première ligne pour comprendre ce que le bénéficiaire ne dit pas ou ne donne pas comme information afin d'assurer le suivi de son dossier. L'imposition d'un outil de travail marquant une distance sociale ne permet plus les effets positifs de la communication non-verbale. De plus le fait d'imposer aux agents des procédures administratives obligatoires issues de l'utilisation des outils numériques impacte leur temps de travail et donc le temps que les agents peuvent consacrer à la rencontre avec les bénéficiaires.

« Nous avons beaucoup de procédures administratives et malheureusement, le temps que nous pouvons consacrer à la personne doit être réduit au minimum possible. Le numérique a tendance à augmenter cette charge administrative » (Hilary).

Dans la relation avec le bénéficiaire, certains intervenants relèvent que l'utilisation des outils informatiques peut être une moins-value dans un contexte de contrôle des données liées aux bénéficiaires pouvant atteindre le pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne en faisant passer le travail d'accompagnement social vers une fonction de contrôle administratif. De plus, il faut veiller en permanence à vérifier les sources des données qui sont issues des entretiens donc, comme dit plus haut, déséquilibrer la relation de confiance. Il faut aussi faire attention à ne pas perdre de données car, dans ce cas, si l'agent de première ligne doit contacter le bénéficiaire pour prévoir un nouvel entretien suite à la perte des données du premier, le bénéficiaire n'a plus envie de faire l'effort de se confier car il n'a plus confiance en cette relation devenue bureaucratique. La perte de données a un impact direct sur la gestion de travail de l'agent de première ligne.

« Il peut arriver qu'une mauvaise interprétation, une mauvaise compréhension ou un mauvais encodage des données puisse ralentir fortement le suivi administratif de la demande » (Maria).

La fracture numérique existante de fait pour certains bénéficiaires ne disposant pas des ressources nécessaires pour répondre à la demande numérique de l'administration, force l'administration de première ligne à adapter ses procédures pour que le bénéficiaire ne soit pas exclu du système et qu'il puisse continuer à jouir de ses droits. La barrière linguistique renforce la présence d'une fracture numérique.

Cela dit, la relation entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire peut aussi être impactée positivement par la digitalisation. En matière de contrôle, l'outil informatique permet de vérifier en direct les informations du bénéficiaire et il peut éviter à ce dernier de devoir se présenter à plusieurs reprises pour apporter divers documents. Dans ce cas, le bénéficiaire se sent plus en confiance car l'agent de première ligne veille à remplir correctement son dossier. Un encodage préalable à l'entretien de toutes les données liées au bénéficiaire grâce à l'utilisation de l'outil numérique, permet une meilleure qualité de la relation avec le bénéficiaire lors de cet entretien car il est plus à l'écoute et il connaît déjà la situation du bénéficiaire.

« Nous pouvons anticiper la réunion, l'entretien et préparer à l'avance le dossier sur base des documents réceptionnés. Cela nous permet d'être plus à l'écoute lors de l'entretien et de pouvoir orienter plus personnellement le bénéficiaire sur base de nos recherches préalables » (Valentine).

La mise en place de procédures numériques au sein du travail social peut également maintenir une relation équilibrée sans impacter ni la manière de fonctionner ni modifier la relation humaine entre les parties. Le travail sur une base numérique laisse toute autonomie aux agents de première ligne pour gérer leurs dossiers et la relation avec les bénéficiaires.

« En fonction du temps de travail et de la charge des dossiers, je reste libre d'organiser mon emploi du temps et me fixer mes objectifs pour répondre aux demandes des citoyens » (Hilary).

L'individualisation des entretiens favorise le cadre de confiance dans la relation entre agent de première ligne et bénéficiaire. La marge de manœuvre de l'agent sera fonction de ce cadre de confiance.

Sur une base quantifiée de 24 propos émanant des 15 assistants sociaux interrogés, relatifs directement à cette question de l'impact de la digitalisation sur la manière de fonctionner des services publics et la modification de la relation entre agent de première ligne et citoyen, 20 propos confirment que cette relation est impactée (soit 83%) contre 4 propos (soit 17%) qui ne relèvent pas de modification de la relation.

En réponse à cette première hypothèse et en nous basant sur les avis émis par tous les intervenants interrogés lors de notre travail de recherche, nous pouvons donc confirmer cette hypothèse : **La digitalisation impacte la manière de fonctionner des services sociaux de première ligne et modifie la relation agent de première ligne - citoyen dans le contexte de la bureaucratie au guichet.**

La revue de littérature met en évidence le concept de base de Lipsky (2010) qui montre que les actions des agents de première ligne sont déterminantes dans le fonctionnement des services publics. Ils « *ont une marge d'appréciation considérable pour déterminer la nature, le montant et la qualité des sanctions et bénéfices fournis par leur agence* ».

La relation entre usager et bénéficiaire a évolué cette dernière décennie en observant un retour en arrière dans la relation entre agent et bénéficiaire lorsque la relation était caractérisée par un manque de lien humain dans les échanges très formels et impersonnels. Chevallier (1983) définit le guichet comme étant « l'illustration parfaite et la plus évocatrice d'un mode de relations distancié et autoritaire : placé en position de quémandeur ou de solliciteur, l'administré est soumis au bon vouloir du fonctionnaire, sans espérer pouvoir franchir la barrière matérielle qui isole physiquement, mais aussi symboliquement, celui du public » mais cette relation a évolué au cours des dernières décennies et la relation au guichet s'est orientée vers une administration plus personnalisée. L'interaction au guichet ne marque plus la différence « entre ce qui relève de la situation et ce qui est en situation » (Goffman, 1988) car l'agent de première ligne tend à supprimer les barrières fonctionnelles entre lui et le bénéficiaire. Il va tenter de connaître personnellement la situation du bénéficiaire pour lui fournir l'aide sociale la plus adéquate. L'ère du numéro au guichet tend à être révolue mais la digitalisation peut faire basculer cette relation plus équitable vers une situation plus formelle où l'agent de première ligne n'a plus de possibilité d'établir un lien privilégié avec le bénéficiaire. Le guichet doit continuer à jouer son rôle de lieu d'expression d'un ressentiment social où peuvent s'exprimer les attentes déçues, la souffrance sociale, la jalousie ou l'hostilité envers ceux qui sont ethniquement ou socialement différents de soi (Dubois, 2010).

Le guichet est le lieu privilégié d'une interaction humaine entre les représentants du service public et les citoyens. Les agents de première ligne doivent pouvoir exercer leur rôle de « détenteur des clés d'une dimension de la citoyenneté » comme le précise Lipsky (2010). Mais la digitalisation peut déformer cet équilibre et faire disparaître ce rôle fonctionnel des agents de première ligne. Le côté humain et la facette sociale pourtant essentiels au fonctionnement d'une administration de première ligne, avec des agents à l'écoute pour permettre la compréhension des besoins des citoyens, peuvent être supprimés si une relation plus automatisée se met en place. Si la décision n'est plus prise par un agent et que le facteur humain ne rentre plus en ligne de compte dans une décision d'aide sociale, la relation entre l'agent de première ligne et le citoyen va perdre toute valeur qualitative. Dans un système automatisé les décisions peuvent être prises sur base d'analyses préprogrammées et nous perdrons la rationalité de la décision pourtant à la base du fonctionnement de la bureaucratie au guichet comme le souligne Lipsky (2010). L'autonomie de l'agent de première ligne peut être réduite à sa plus simple expression et la confiance du citoyen envers l'administration sera mise en défaut. Le citoyen devra s'en remettre à un système bureaucratique automatique où l'expression des besoins et les décisions prises feront abstraction de toute justification rationnelle. Comme le précise Brotcorne (2018), le danger de l'automatisation du service public est de mettre fin à cette autonomie de fonctionnement qui si on en croit les propos de Lipsky, ne peut pas être supprimé.

Le pouvoir exercé par l'administration est lié au degré d'autonomie de cette dernière dans ses décisions et actions comme le relève Bezes (2004) mais l'implémentation du numérique peut annihiler ce pouvoir exercé par les agents de première ligne au profit, comme vu ci-dessus d'une automatisation de la décision. La confiance établie dans la relation entre l'agent de première ligne et du bénéficiaire est basée sur l'application de cette marge de manœuvre comme le relève Lipsky (2010) en s'appuyant sur les propos de Prottas (1978), mais le faible degré d'observabilité des pratiques quotidiennes des agents de première ligne assurant l'expression de cette marge de manœuvre peut être largement augmentée par un contrôle appuyé des pratiques individuelles renforcées par l'utilisation des outils numériques. Lipsky relève la notion de conformité utilitaire comme étant liée au contrôle des ressources selon les souhaits des citoyens où l'agent de première ligne est soucieux d'obtenir la conformité du citoyen hors, dans un système administratif digitalisé, nous pouvons supposer que le rôle de l'agent sera délégué en totalité à la décision d'une machine informatique. Il peut être opportun à ce stade de mettre en balance l'implémentation du « tout-au-numérique » face au maintien de l'autonomie décisionnelle des professionnels publics étant vue, selon Smith (2003), comme une chance

d'améliorer la qualité des prestations publiques contrairement à une menace. La qualité du service public et donc la qualité de la relation entre agent de première ligne et bénéficiaire doit se baser sur les valeurs et les idéaux du service public et éviter que les attentes du public soient inférieures à ces idéaux contrairement aux propos de Lipsky.

A l'instar de cette différence qualitative du service public, la digitalisation peut entraîner dans sa mise en application une déviance inégalitaire comme le précisent Brotcorne et Faure (2021). Cette fracture numérique est centrée sur les inégalités sociales liées plus aux usages que les questions d'accès au matériel ou à Internet selon Brotcorne (2018) mais suivant les résultats de nos entretiens on remarque que ces inégalités sont également directement liées à la non-détention des ressources matérielles et des connaissances pour une utilisation efficace de ces outils par les citoyens. Mais l'administration ne dispose pas des moyens financiers et humains suffisants pour pallier ces inégalités auprès des bénéficiaires.

2.2.2. La bureaucratie au guichet est modifiée par ce nouveau modèle de gestion des services publics

Dans les représentations communes, le guichet renvoie traditionnellement à une bureaucratie anonyme appliquant des critères standardisés. La question qui se pose à ce stade de notre recherche est de savoir si le guichet existe toujours au sens du terme défini avec la notion de bureaucratie ou bien si ce guichet a tendance à s'effacer laissant la place à une nouvelle gestion publique laissant plus d'importance au côté humain, en personnalisant la relation sociale et en effaçant la distance entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire tout en fonctionnant avec des outils digitaux présentant des avantages et des inconvénients.

Pour la question de la relation sociale le guichet peut être comparé à un symbole plutôt négatif des rapports existants entre les administrations et les citoyens. A l'échelle du CPAS il est donc question de l'analyse relationnelle entre l'agent de première ligne et le citoyen en rapport avec la structure de travail établie. L'utilisation du numérique au sein de l'administration doit permettre une gestion en toute transparence des données propres au dossier de chaque bénéficiaire. Tout dépend la manière dont le numérique est implémenté au sein de l'administration et l'utilité qui en est définie. Le but étant une amélioration de la gestion des données des bénéficiaires et donc une amélioration intrinsèque de la relation établie entre les bénéficiaires et l'administration.

« Tout dépend de l'utilisation qu'on fait du numérique. Tout dépend de la position que prend le management au niveau du suivi des dossiers et du suivi personnalisé des agents de première ligne » (Julie).

La mise en place du digital au sein des administrations de première ligne impose l'utilisation du courrier électronique comme moyen de communication principal. Cette habitude a été renforcée depuis la crise sanitaire. Mais l'utilisation du courrier électronique a un impact direct sur le travail de l'agent de première ligne. L'administration demande aux agents de première ligne de répondre à tous les mails entrants afin de garantir un service public de qualité à l'égard des bénéficiaires mais cette demande sous-entend la gestion d'une quantité énorme d'informations qui ne sont pas toujours utiles dans la relation d'aide sociale entre agent de première ligne et bénéficiaire.

« La gestion des mails peut être compliquée et lourde. Nous sommes censés répondre à tous les mails reçus mais ce n'est pas possible pratiquement faute de temps. Je m'adapte et je fais en sorte de n'envoyer que les informations pertinentes » (Maria).

Cette augmentation importante de mails à gérer peut avoir un impact sur la qualité relationnelle entre les agents de première ligne et les bénéficiaires. Les bénéficiaires vont utiliser cet outil – pour autant qu'ils disposent des moyens nécessaires pour le faire – à tout venant sans contrôle ni de la quantité ni de la temporalité des informations envoyées. Les bénéficiaires envoient des informations à toute heure du jour et de la nuit et attendent une réponse pour chacune de leur requête. Ils ne trient pas les demandes d'informations envoyées, et ils ne compilent pas toutes leurs demandes en une requête. Les agents se retrouvent noyés sous une masse énorme d'informations et de requêtes à lire, à trier et à gérer. Cette manière de communiquer impacte très fortement leur temps de travail et cela peut générer des situations de tension et de stress entre l'agent et le bénéficiaire. L'agent peut décider de ne pas répondre à tout et il décide de répondre quand il a le temps de le faire en fonction de son emploi du temps.

La surcharge de travail et un emploi du temps limité engendre l'impossibilité dans certains cas pour les agents de première ligne de pouvoir répondre et envoyer des informations qui pourraient être pertinentes aux bénéficiaires. De plus, la mouvance des informations gérées et générées par les outils informatiques ne permettent pas aux travailleurs de première ligne, en plus de leur charge de travail social, de se tenir informés des dernières modifications de la législation comme le mentionne Hilary. De plus, le numérique renforce la charge de travail en augmentant la vitesse de gestion des dossiers et affecte la qualité du suivi des bénéficiaires.

« Nous n'avons pas le temps de répondre en permanence au téléphone vu la charge de travail accélérée par la mise en place d'une plateforme numérique [...] On peut donc gérer plus, mais pas forcément mieux du fait que nous perdons le contact humain [...] On n'a plus le temps de discuter, on n'a plus le temps de faire une réelle rencontre avec le bénéficiaire » (Jeanine).

La centralisation des données est un avantage majeur de l'outil numérique dans la gestion du bénéficiaire. C'est une modification du rapport administratif établi avec le bénéficiaire car la centralisation permet la communication de l'information relative au bénéficiaire vers toutes les personnes connectées à la plateforme numérique. Cette centralisation permet une gestion continue du dossier du citoyen quelle que soit la situation organisationnelle interne au CPAS (maladie, congé, absence, ...).

« Il faut savoir qu'une fois les éléments encodés dans le rapport d'un bénéficiaire par exemple, les autres antennes et les autres assistants sociaux de ces antennes ont accès aux éléments encodés [...] le programme permet au collègue de consulter les données rapidement. Donc en exemple, un collègue est absent, les autres collègues doivent assurer la continuité du service et donc travailler le dossier de leur collègue » (Anny).

L'outil numérique permet des mesures de contrôle instaurées par l'autorité et qui fixent des objectifs stratégiques sans tenir compte du travail social de manière effective. Les agents de première ligne doivent effectuer de « l'écémage » dans leurs dossiers pour pouvoir remplir leurs obligations administratives.

Sur une base quantifiée de 20 propos émanant des 15 assistants sociaux interrogés, relatifs directement à cette question de la modification du modèle de bureaucratie au guichet par le nouveau modèle de gestion publique, 17 propos confirment que le modèle est modifié (soit 85%) contre 3 propos (soit 15%) qui ne relèvent pas de modification du modèle.

En nous basant sur les avis émis par tous les intervenants interrogés lors de notre travail de recherche, nous pouvons donc confirmer cette hypothèse : **La bureaucratie au guichet est modifiée par ce nouveau modèle de gestion des services publics.**

La vision modernisée de la standardisation bureaucratique correspond à l'informatisation du traitement. Selon Dubois (2010), la vie au guichet est « un univers fait de routine et d'anonymat mais dont l'équilibre est précaire et dont les protagonistes ne sont jamais réductibles aux rôles standardisés censés jouer ». Cette relation au guichet a évolué, comme expliqué ci-dessus, vers une relation plus personnalisée entre l'agent de première ligne et le bénéficiaire dans un but d'accroissement de la qualité du service public en faveur d'une réponse plus orientée vers les besoins exprimés des citoyens. La question du maintien ou non d'un facteur humain dans cette relation est posée mais cette condition est essentielle pour l'ensemble des intervenants. La vision moderne de l'administration tend à prendre de la distance avec l'idéal-type de Weber (1918) qui mentionne que le bureaucrate exerce son activité « *sin ira et studio* », sans haine et sans passion mais l'administration digitale peut abandonner ce caractère personnalisé du contact entre agent et citoyen pour re-devenir une administration « inhumaine ».

En matière de relation avec les « clients » du service public, les citoyens demandeurs ne sont pas volontaires et sont donc contraints à cette « relation au guichet ». L'agent au guichet n'ayant pas de crainte de perdre des « clients », Lipsky (2010) pose la question de la fourniture effective d'un service de qualité sans omettre que la bureaucratie au guichet dépend directement de ses « clients » représentant leur « stock de ressources ». Lorsque Lipsky (2010) souligne que les agents de première ligne doivent faire un travail « raisonnable » avec les ressources mises à leur disposition, il ne faut pas faire abstraction du fait que ce travail raisonnable est fonction des ressources mises à disposition des bénéficiaires également car si la digitalisation tend vers une relation de transparence de l'administration, les bénéficiaires doivent avoir en main les moyens de fonctionner avec les impositions numériques agencées par l'administration. En matière de transparence des services publics Lethbridge (2015) relève le rôle joué par la technologie digitale pour assurer cette transparence. La transparence ne peut fonctionner que si les agents et les bénéficiaires disposent des mêmes codes de déchiffrement et de fonctionnement de l'administration mais la situation sur terrain met en évidence le gap important entre la vision de l'administration voulant assurer une mise à disposition de données plus accessibles en augmentant la qualité du service public et en diminuant les coûts et la situation des bénéficiaires écartés de cet usage actuel de l'administration par manque de moyens. Pour satisfaire un nombre important de besoins, les agents de première ligne travaillent en permanence dans un contexte de pénurie de ressources. La conséquence est une priorisation plus quantitative que qualitative des demandes.

Nous pouvons mettre en parallèle la vision de Hupe (2014) qui précise que la structure et les règles formelles de l'administration, la manière dont la gestion et la supervision sont organisées, guide le travail des agents de première ligne et la réalité de terrain où nous observons que les agents de première ligne se voient imposer une manière de travailler qui ne leur correspond pas forcément mais pour laquelle ils doivent adapter leur gestion du travail et du temps. Lipsky (2010) explique que la rationalisation du service public est effectuée par les agents de première ligne en détenant ou retenant des données mais les intervenants mettent en évidence l'impossibilité de transmettre toutes les informations nécessaires et utiles aux bénéficiaires faute de temps pour pouvoir les assimiler. Les agents n'ont plus le temps de se tenir informés de toutes les évolutions fonctionnelles, légales et structurelles de leur fonction alors qu'a contrario le numérique leur donne toutes ces informations à portée de main. Les informations sont accessibles mais les agents de première ligne ne peuvent pas les « digérer » car leur emploi du temps ne le permet pas. La qualité du service public en pâtit car le bénéficiaire en définitive ne reçoit pas toutes les informations dont il a besoin. Avec la digitalisation, une inversion des rôles s'opère dans la relation bureaucratique car Brotcorne relève que le citoyen acteur du numérique devient un partenaire anonyme dans la relation bureaucratique. L'agent au guichet est limité dans sa production de politique publique alors que Dubois (2010) insiste sur le rôle pour les guichetiers de fabrication des politiques publiques et la notion de « gens ordinaires » pour qualifier les bénéficiaires par Peterson (1988) peut être revue sous une qualification « extraordinaire » car les citoyens nécessitant une aide sociale ne disposent pas des moyens attendus par l'administration pour bénéficier du service public ou « service au public » (Brotcorne, 2018).

2.2.3. La digitalisation au sein des services sociaux modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne en impactant le principe de personnalisation du citoyen

Comme analysé précédemment, la bureaucratie au guichet est impactée par ce nouveau modèle de gestion publique nécessitant une modification des habitudes de travail avec l'implémentation marquée du numérique au niveau de la gestion administrative de la charge de travail des agents de première ligne. Les agents doivent apprendre à fonctionner différemment en modelant leurs habitudes de travail pour se conformer à l'utilisation des outils numériques mis en place par l'autorité au sein des administrations sociales. Cette adaptation ne veut pas forcément être synonyme de modification du pouvoir discrétionnaire des agents mais au minimum nous pouvons parler d'une adaptation du travail.

« L'un n'empêche pas l'autre. Il s'agit simplement d'une personnalisation de l'utilisation de l'outil. Étant à 100% pour le numérique, je ne vois dans ce système que des avantages » (Julie).

Le pouvoir discrétionnaire continue d'exister dans cette nouvelle approche bureaucratique dans les services de première ligne appuyés sur les outils numériques comme le précise un intervenant.

« L'analyse se fait au cas par cas en fonction de la demande et des conditions de vie du bénéficiaire. Nous sommes là pour évaluer la situation » (Valentine).

Et cette liberté de gestion et de communication des informations propres au bénéficiaire et rédigées au sein du rapport social par l'agent de première ligne, permet de mettre en évidence l'application du pouvoir discrétionnaire de ces agents.

« Nous ne partageons pas les éléments du rapport avec le bénéficiaire. Seule la notification finale sera communiquée ».

Les agents de première ligne gardent donc un pouvoir discrétionnaire mais dont l'impact sur leur gestion du travail social et donc au niveau du suivi des bénéficiaires a tendance à se limiter car les barrières fonctionnelles imposées par l'utilisation des outils numériques réduisent leur marge de manœuvre fonctionnelle.

La liberté fonctionnelle des agents de première ligne, quel que soit le degré d'autonomie, est fixé par l'administration qui cadre les limites structurelles de fonctionnement de l'agent.

« Nous pouvons manœuvrer notre travail comme nous voulons du moment que ça soit dans les règles et les valeurs du CPAS » (Anny).

Encadrés par une série de normes légales et administratives, le pouvoir discrétionnaire des agents sociaux de première ligne dans la définition du type d'aide à octroyer s'étend de l'enquête sociale au suivi individuel mais cette autonomie peut être relativement limitée par les outils numériques, l'exercice de la bureaucratie et le management.

« Je pense disposer d'une marge de manœuvre limitée à partir du moment où tous nos rapports et nos décisions doivent être avalisés par le supérieur qui n'hésitera pas à corriger notre rapport même s'il n'a pas rencontré le bénéficiaire [...] L'outil informatique va permettre de faire des modifications dans le dossier sans même que nous soyons forcément au courant » (Federica).

La manière dont l'agent de première ligne peut utiliser l'outil de travail numérique a une influence sur son degré d'autonomie. Pour favoriser une relation de qualité, les intervenants nous précisent qu'il est opportun de ne pas utiliser son ordinateur lors de l'entretien car, dans

cette situation, le bénéficiaire n'aura pas l'impression d'être face à un agent administratif mais bien à un agent social présent pour écouter ses propres besoins.

« Dans le social la relation doit être interpersonnelle. Quand il y a un intermédiaire, un écran ou un téléphone par exemple, une partie des informations nous manque pour apprécier l'état de besoin du bénéficiaire » (Giordano).

La gestion des délais et le facteur de contrôle potentiel favorisés par les outils mis en place peuvent renforcer cet aspect de limitation du pouvoir discrétionnaire. Au niveau fonctionnel, l'outil numérique peut être programmé au niveau de sa structure opérationnelle pour assurer cette limitation du travail des agents. Une limitation des champs de rédaction ou du nombre de lignes disponibles est relevé par les agents de premières lignes interrogés.

« Nous devons aller à l'essentiel et rédiger les informations les plus pertinentes dans le rapport social [...] mais malheureusement l'autorité nous impose de réduire cette rédaction par l'imposition d'outils numériques [...] Les onglets sont définis et le nombre vde ligne aussi [...] Avant nous utilisions un traitement de texte basique et nous n'étions pas limités » (Jeanine).

Certains intervenants relèvent que cette imposition structurelle d'une canevas fixe pour l'encodage et le suivi des dossiers des bénéficiaires est pertinent. La manière dont est implémenté l'outil numérique peut limiter la mise en application de la marge de manœuvre de l'agent de première ligne tout en aidant et en simplifiant ses tâches et donc potentiellement en améliorant sa charge de travail.

« Au niveau de l'encodage des décisions, nous avons un canevas pré-rempli qui peut nous aider pour remplir de nouvelles demandes. Nous ne devons pas tout rédiger » (Anny).

La limitation du pouvoir discrétionnaire peut se faire au profit de l'augmentation de la charge bureaucratique imposée aux agents de première ligne et, selon les intervenants, l'outil numérique, va avoir tendance à alourdir leur charge de travail au détriment de leur travail social par l'imposition de procédures administratives.

Les agents de première ligne sont libres d'utiliser les outils numériques en fonction de la finalité personnelle ressentie de leur rôle social, donc l'application d'une relative marge d'autonomie, afin que l'interaction avec le bénéficiaire soit qualitative.

« Personnellement je préfère travailler par mail et par téléphone dans un souci de discrétion concernant les échanges d'informations sensibles avec le bénéficiaire »
(Hilary).

La limitation du pouvoir discrétionnaire peut se marquer dans l'utilisation que la hiérarchie va faire de l'outil numérique. Le digital au travers de l'utilisation des bases de données centralisées peut conduire à un contrôle renforcé des données propres aux bénéficiaires. Cette situation peut être ressentie par les agents de première comme un facteur d'intrusion dans leur travail social et entraînant une limitation de leur marge de manœuvre.

« Je pense disposer d'une marge de manœuvre limitée à partir du moment où tous nos rapports et nos décisions doivent être avalisées par le supérieur qui n'hésitera pas à corriger notre rapport même s'il n'a pas rencontré le bénéficiaire [...] L'outil informatique va permettre de faire des modifications dans le dossier sans même que nous soyons forcément au courant ».

Certains intervenants qualifieront l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire comme étant clairement limité car leur rôle est défini à la simple application des règles et des normes. Une décision est prise en définitive par le Comité et sans obligation de tenir compte de l'avis de l'agent de première ligne.

« Par rapport à l'enquête sociale que j'aurai faite, je pourrais avoir tendance à minimiser l'importance de l'enquête sociale, minimiser ma charge de travail, simplifier la décision prise car de toute façon je ne pourrai pas formaliser une décision [...] Théoriquement je pourrais gérer mes dossiers plus rapidement sachant à l'avance quelle décision sera prise par le Comité mais je ne le ferai pas ».

Certains intervenants relèvent le danger d'une utilisation détournée de l'outil numérique au profit d'une augmentation excessive du contrôle effectué par le management sur les agents de première ligne en mettant en balance la finalité de leur fonction sociale. Les agents se sentent plus contrôlés que nécessaires, la confiance est rompue avec le management et l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire en est impacté car ils ne veulent pas essuyer de critiques sur leur manière de fonctionner. La modification du pouvoir discrétionnaire peut ne pas être totale ni appliquée dans tous les cas de figures mais elle est impactée par l'implémentation du digital. La justification des choix effectués par l'agent de première ligne reste de mise dans le cadre du suivi qualitatif des dossiers des bénéficiaires mais cette justification est réalisée sur base des éléments encodés dans la base de données numériques. Le management a connaissance de ces

informations liées au bénéficiaire sans même devoir rencontré l'agent et discuter avec lui des propositions de décisions émises envers les bénéficiaires.

Sur une base quantifiée de 20 propos émanant des 15 assistants sociaux interrogés, relatifs directement à cette question de la modification de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne, 14 propos confirment que l'exercice du pouvoir discrétionnaire est modifié (soit 70%) contre 6 propos (soit 30%) qui ne relèvent pas de modification du pouvoir discrétionnaire.

En nous basant à nouveau sur les avis émis par tous les intervenants interrogés lors de notre travail de recherche, nous pouvons également confirmer cette hypothèse : **La digitalisation au sein des services sociaux modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne en impactant le principe de personnalisation du citoyen.**

La diminution de la marge de manœuvre des agents de première ligne est en lien avec l'application d'outils numériques. Concernant la distinction opérée par Hupe (2013) au niveau du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne entre la marge de manœuvre attribuée et la marge de manœuvre utilisée, sur base de notre analyse de terrain, nous pouvons mettre en évidence qu'avec l'implémentation de la digitalisation au sein des services sociaux, les agents de première ligne voient leur marge de manœuvre utilisée fortement diminuée car l'outil informatique va cadenciser toute une série d'opérations administratives limitant l'impact de leur pouvoir discrétionnaire. Leur marge de manœuvre attribuée ne semble pas être impactée car le degré de liberté d'action octroyée aux agents de première ligne pour appliquer leurs actions dans un cadre légal défini par l'administration n'est pas modifié par les politiques décisionnelles. Le pouvoir discrétionnaire des agents continue d'exister mais il est limité par les modes de fonctionnement numériques mis en œuvre au sein des administrations de première ligne. Les intervenants mettent en évidence des barrières fonctionnelles imposées par l'utilisation des outils numériques. Lipsky (2010) précise la notion de pouvoir discrétionnaire limité basée sur l'impossibilité de l'autorité de pouvoir contrôler les activités des agents de première ligne et la possibilité pour ces agents de limiter les informations communiquées à l'autorité. Avec l'utilisation des outils numériques, nous pouvons adapter cette notion de pouvoir discrétionnaire limité en relevant la possibilité effective pour les agents de première ligne de ne pas diffuser toutes les informations concernant les bénéficiaires à l'autorité mais par contre l'autorité, qui a pris la décision de mettre en place des outils numériques, renforce son

pouvoir de contrôle sur les agents de première ligne sans que ceux-ci puissent s'y opposer. Le pouvoir discrétionnaire est donc limité mais avec une marge de manœuvre pour les agents de première ligne plus réduite que la notion de Lipsky. Malgré le numérique, les agents de première ligne exercent toujours un pouvoir discrétionnaire car, comme le dit Lipsky, ce pouvoir ne peut pas être supprimé. Par contre, au vu des conditions de travail liées au numérique dont une augmentation conséquente de la charge de travail des agents de première ligne, ces agents doivent travailler sous pression et ils doivent effectués des ajustements professionnels pour continuer à répondre aux attente de l'administration. Les obligations administratives imposées par l'autorité telles que le remplissage de formulaires ou la préparation de données statistiques, a un impact négatif sur la gestion de leur temps travail conformément aux « facteurs organisationnels » relevés par Lipsky (2010). Dans ces conditions les agents de première ligne ne peuvent plus maximiser leur propre satisfaction au travail et maintenir leur autonomie décisionnelle comme décrit à la base par Lipsky

La transformation digitale impose dans le chef des agents de première ligne une modification de leurs habitudes fonctionnelles. Les caractéristiques de la technologie digitale sont les possibilités d'autonomie et de contrôle, une flexibilité accrue, un accroissement de la charge de travail voire même un déséquilibre entre vie privée et vie professionnelle. Ces éléments mis en évidence sont clairement relayés par les intervenants lors de nos entretiens. Mais nous sommes tentés de voir ces éléments comme des caractéristiques négatives à l'implémentation du numérique dans l'administration de première ligne. L'exercice du pouvoir discrétionnaire qualitatif doit pouvoir s'effectuer en corrélation parfaite avec la notion de confiance de l'autorité à l'égard des agents de première ligne hors, sur base de nos entretiens, cette notion de confiance semble disparaître ou ne plus être une priorité car le numérique a un mode de fonctionnement basé plus concrètement sur le contrôle. La mise en application du contrôle et le détournement de fonction des outils numériques reste une liberté d'action de l'autorité sur les agents de première ligne. De plus les agents sociaux voient l'exercice de leur rôle restreint dans un cadre normé qui ne permet pas d'effectuer des écarts importants par rapports aux règles fonctionnelles et légales fixées par l'autorité. Les outils numériques vont restreindre davantage ce champ d'action. La liberté relative d'utilisation des outils numériques en fonction des besoins fonctionnels des agents de première ligne et la simplification de la gestion des dossiers des bénéficiaires sur le long terme sont des avantages inclusifs à la digitalisation.

2.2.4. La digitalisation implique la mise en place de stratégies d'adaptation auprès des agents de première ligne pour répondre aux attentes du service public

Dans les conditions de travail mises en évidence par la quasi-totalité des intervenants reprenant comme éléments majeurs à cette situation une charge de travail excessive, des moyens et des ressources soit inadaptés soit inexistantes, une relation sociale qui tend à s'effacer au profit d'une relation bureaucratique, un public de bénéficiaires ne pouvant plus répondre dans certains cas aux attentes de l'administration, une perte du degré d'autonomie au niveau du rôle d'agent de première ligne, l'agent de première ligne peut consciemment ou pas mettre en place des procédures individuelles généralement sous formes de stratégies pour adapter sa situation de travail au cadre fixé et régi par l'administration. L'agent de première ligne met donc en place des moyens de contrer la surcharge de travail pour continuer malgré ces conditions difficiles à remplir son rôle social de première ligne. Une utilisation à bon escient du cadre normatif imposé en faveur de l'agent est donc une manière de pouvoir s'adapter positivement aux conditions de travail et éviter de ne plus remplir les tâches qui lui sont confiées par l'administration.

« J'aime beaucoup le côté administratif à ma fonction car, en fonction du temps de travail et de la charge des dossiers, je reste libre d'organiser mon emploi du temps et me fixer mes objectifs pour répondre aux demandes des citoyens » (Hilary).

L'agent peut tenter de modifier les procédures administratives en augmentant son temps de travail pour assurer la continuité de la relation avec les bénéficiaires qui ne disposent pas des moyens pour se déplacer au siège de l'administration de première ligne par exemple.

« J'utilise lors de mon enquête à domicile juste un bic et une feuille, pas d'outil informatique. Si la situation administrative l'impose, j'imprimerai les documents et je viendrai les faire signer par le bénéficiaire lors d'une seconde visite » (Federica).

Certains intervenants relèvent la possibilité pour l'agent de supprimer les visites domiciliaires assurant pourtant un lieu nécessaire et adéquat pour la mise en application de leur pouvoir discrétionnaire, par manque de temps lié à leur surcharge de travail.

« Notre travail de première ligne en est donc impacté car le lieu propice au travail discrétionnaire est le domicile du bénéficiaire » (Jeanine).

Un non-usage de la discrétion peut être considéré comme une application du pouvoir discrétionnaire car les agents sociaux amenés à proposer des décisions qui seront évaluées par leur hiérarchie, peuvent être amenés à « simplifier » leur suivi et leur analyse s'ils doivent

privilégier des dossiers « acceptables » en termes de décision. De plus cette situation peut tendre vers un allègement de leur charge de travail conséquente.

« Par rapport à l'enquête sociale que j'aurai faite, je pourrais avoir tendance à minimiser l'importance de l'enquête sociale, minimiser ma charge de travail, simplifier la décision prise car de toute façon je ne pourrai pas formaliser une décision [...] Théoriquement je pourrais gérer mes dossiers plus rapidement sachant à l'avance quelle décision sera prise par le Comité mais je ne le ferai pas » (Valentine).

La fonction principale des agents sociaux de première ligne est de répondre aux besoins des bénéficiaires. Ces besoins sont principalement d'ordre financier mais vitaux pour la survie du bénéficiaire. Sans argent, pas de repas, pas de médicament et pas de soins. Les agents de première ligne vont se donner tous les moyens à leur portée pour remplir cette mission d'aide aux bénéficiaires même si leur action peut aller à l'encontre des procédures structurelles et fonctionnelles mises en place au sein des services de première ligne. La notion de gestion de l'urgence est revenue dans les propos de tous les intervenants. Mais la problématique de la classification des urgences, de la détermination de critères pour gérer les urgences par ordre de priorité ou d'importance est purement une mise en application de leur pouvoir discrétionnaire. Les agents de première ligne apportent l'aide vitale aux bénéficiaires et ils s'adaptent pour que cette gestion d'urgence puisse cadrer avec les procédures administratives de l'administration de première ligne.

« On s'adapte à la personne. En fonction de l'urgence on peut toujours contourner l'obligation administrative. La personne reste notre priorité » (Lisa).

« Dans certaines situations lorsque le bénéficiaire a besoin des fonds, alors qu'il est déjà dans une situation compliquée, je ne vais pas lui demander de courir pour me fournir certains documents. Je vais faire mon analyse et mon rapport et je lui demande de me déposer les documents quand il peut » (Giordano).

Nous relevons au fil des entretiens que l'utilisation d'outils numériques permet à l'agent de rentabiliser son temps de travail en faisant des choix qui peuvent potentiellement augmenter sa charge de travail et le stress qui en découle.

« Mon téléphone portable personnel est connecté au mail du CPÄS. C'est un choix personnel pour me simplifier la gestion de mes visites à domicile. Mais en dehors des heures de bureau c'est plus compliqué à gérer » (Federica).

Les agents de première ligne font état de la diminution du contact en présentiel et en fonction de leurs besoins, les bénéficiaires peuvent insister pour avoir un contact physique en

« obligeant » les agents de première ligne d'adapter leur temps de travail et les conditions de travail fixées par le CPAS.

« Il n'y a plus de contact présentiel chaleureux. Les bénéficiaires en font la remarque et ils imposent la possibilité de pouvoir se voir mais malheureusement avec le temps dont nous disposons nous ne pouvons pas voir tout le monde » (Jeanine).

Une mise en évidence de cette imposition d'adaptation par le biais de stratégies est la possibilité pour certains agents de « trier » leurs dossiers, de les classer par ordre d'importance en fonction des urgences et de les gérer dans l'ordre établi. Il est rare voire impossible, selon les dires des intervenants, de ne pas gérer du tout un dossier en le laissant au placard indéfiniment mais une gestion des retards est gérable. L'adaptation peut être inconsciente lorsque l'agent de première ligne, faute de temps disponible, ne pouvant pas assimiler la masse d'informations communiquées par le biais des outils numériques, des informations parfois essentielles pour le suivi des bénéficiaires, fait l'impasse sur la communication de ces informations au bénéficiaire aux dépens de sa mission première d'aide sociale. Les procédures administratives plus importantes mises en place au sein des administrations de première ligne qui imposent aux agents de remplir des formulaires, de compléter des tableaux de données, de compiler des données pour en sortir des statistiques suivant une certaine fréquence régulière, peuvent avoir un impact direct sur la qualité de la relation sociale car, à nouveau, la gestion du temps de travail va devoir être adaptée pour que l'agent puisse remplir toutes ses obligations contractuelles.

Nous ne pouvons pas quantifier les différents propos des intervenants quant à cette hypothèse relative à la mise en place de stratégies d'adaptation auprès des agents de première ligne suite à la mise en place de la digitalisation mais, dans le cadre des 15 entretiens réalisés auprès d'assistants sociaux de première ligne, la totalité de ceux-ci ont relevé la mise en œuvre de pratiques personnelles dans leur cadre de travail pour pallier aux désagréments ou inconvénients de l'implémentation massive du digital au sein des services de première ligne. Par conséquent nous pouvons en conclure que les agents de première adoptent des stratégies d'adaptation.

En nous basant sur les avis émis par tous les intervenants interrogés lors de notre travail de recherche, nous pouvons confirmer cette dernière hypothèse : **La digitalisation implique la mise en place de stratégies d'adaptation auprès des agents de première ligne pour répondre aux attentes du service public.**

Les stratégies d'adaptation permettent à un individu confronté à une menace de s'ajuster à la situation comme défini par Paulhan (1992). En fonction des conditions de travail des agents de première ligne et en nous basant sur la thèse principale de Lipsky (2010) qui met en évidence le fait que les décisions des agents de première ligne ne sont pas issues de mises en application automatiques mais que la mise en place de stratégies et de mécanismes d'adaptation est nécessaire pour assurer ces décisions, nous pouvons confirmer que les agents de première ligne établissent des stratégies sous forme de routines pour les aider à gérer leur temps de travail. Les routines d'adaptation permettent aux agents d'adapter leur conception de leur travail souvent idéalisée, au vu des entretiens, en ajustant la conception des moyens disponibles. Les agents de première ligne vont, par exemple, limiter l'utilisation de l'outil numérique lors des entretiens et principalement lors des visites domiciliaires car cet outil est souvent vu comme étant un frein à la discussion et donc à l'expression et à la compréhension des besoins des bénéficiaires. Ils peuvent aussi supprimer ces visites à domicile faute de temps disponible ou encore ne pas faire usage de la discrétion en simplifiant le suivi et l'analyse des dossiers et en allégeant leur charge de travail.

Une politique de « *creaming off* » (Lipsky, 2010) est une adaptation possible mise en place par les agents de première ligne qui peut se concrétiser au travers de leur gestion des « urgences ». Les intervenants nous précisent que la gestion des urgences ne se base sur aucun critère structurel édité par l'autorité mais seule leur expérience et leur feeling en la matière sont maîtres de la décision en matière de suivi d'un dossier classé prioritaire ou non. Le « *creaming off* » est une procédure de classement des dossiers en fonction des chances de succès administratif de ceux-ci. Seuls les agents de première ligne ont la main sur ce classement et ils ne rendent pas de compte à l'autorité sur la gestion effectuée de ce classement des priorités. Leur seul impératif est la gestion du dossier si possible dans le délai légal imparti mais même ce facteur là peut être adapté à la situation rencontrée par l'agent qui peut se permettre de régulariser une situation administrative après avoir « autorisé » une action. Le *creaming-off* est donc étroitement lié à la notion de triage avec une nuance importante relevant l'impossibilité pour les agents de première ligne au sein des services sociaux de ne pas donner suite à un dossier. Un comportement de retrait (Lipsky, 2010) reste une possibilité pour les agents ne pouvant pas s'adapter aux conditions de travail imposées par l'autorité mais parmi nos intervenants, une seule assistante sociale a fait état de cette possibilité la concernant.

L'adaptation peut se marquer au niveau de l'utilisation des outils numériques également lorsque les agents mettent en place des routines sous forme de « conceptions personnelles (Lipsky, 2010) afin d'utiliser ces outils pour leur permettre d'accomplir leur tâches en fonction de leurs besoins et de leur niveau de maîtrise de ces derniers.

CONCLUSION GENERALE

La digitalisation est synonyme d'accessibilité, de simplification, de transparence, de productivité, d'évolution, de diversification. Tous ces avantages théoriques de la digitalisation doivent être le résultat de la mise en œuvre de ce nouveau mode opératoire à tous les niveaux de fonctionnement de la société. La transition digitale touche tous les secteurs d'activité. La digitalisation est bien ancrée dans nos administrations et donc au sein des services sociaux de première ligne. Elle transforme l'organisation interne de l'administration, sa relation avec les citoyens-bénéficiaires et avec tout autre organisme externe. Son utilisation a pour but de simplifier et d'automatiser des procédures administratives afin de rentabiliser le temps de travail et d'augmenter la productivité des agents de première ligne. La digitalisation imposée aux travailleurs nécessite une adaptation des procédures de travail et des mentalités. La confiance établie entre administration et citoyens est modifiée car la digitalisation peut tendre vers la disparition progressive du facteur humain et donc des contacts sociaux dans les relations de première ligne.

Nous avons répondu à notre question de recherche « *La digitalisation au sein de certains services publics (CPAS) impacte-t-elle le pouvoir discrétionnaire des agents en modifiant la relation agent-bénéficiaire ?* » sur base de la revue de littérature mobilisée dont les auteurs principaux sont Lipsky (2010), Dubois (2010), Hupe (2007), Tummers (2014,2018), Paulhan (1992), De Brabandere (2019), Geerts (2021), Brotcorne (2018), Valenduc (2018) et Vrancken (2012). Notre recherche empirique a été orientée vers les acteurs du service public social de première ligne, à savoir donc les assistants sociaux travaillant au sein des CPAS en Belgique. Nous avons ciblé trois CPAS de moyenne et grande taille et nous avons interrogé quinze agents de première ligne en majorité des femmes âgés entre 21 et 45 ans et ayant une ancienneté de service comprise entre 1 an et 15 ans. Nous avons procédé à un entretien complémentaire, non repris dans notre analyse, avec un représentant de l'asbl ARC-Culture dont le but est de « promouvoir et défendre le droit fondamental de chaque individu à une identité culturelle en évolution en luttant pour une société plus juste par le biais de la promotion et de la protection des droits culturels ». Au niveau de l'interaction avec les services publics de première ligne, l'ARC lutte contre la facture numérique dite « profonde » qui cible les personnes qui malgré les politiques et les actions de terrain restent exclues du numérique. Cet entretien n'a pas servi directement dans l'écriture de ce travail de recherche mais il nous a permis de comprendre

l'interaction de cet organisme avec un des CPAS que nous avons approché dans le cadre de notre travail de recherche.

La méthode de collecte des données a été organisée sous forme d'entretiens personnels en présentiel semi-directifs sur base d'un guide d'entretien nous permettant d'orienter les débats vers les thèmes en lien avec la problématique soulevée. Chaque entretien a été enregistré et une retranscription de ces entretiens a été effectuée pour nous permettre d'analyser les données. La durée a varié entre 35 et 50 minutes. Ces entretiens sont confidentiels. La méthode d'analyse a été opérée en trois étapes que sont la préparation des données, la mise en relation de celles-ci et la comparaison des résultats obtenus aux résultats attendus par hypothèse. Notre recherche s'est basée sur une analyse qualitative comprenant la retranscription des entretiens et l'organisation des données. La comparaison des données a été opérée à l'aide d'une grille d'analyse pour traiter les informations issues des entretiens. Nous avons terminé notre analyse par la comparaison des résultats observés avec nos hypothèses qui ont été discutées.

La synthèse de la discussion des hypothèses nous permet de mettre en évidence les résultats de notre recherche. En premier, la digitalisation a un impact négatif et positif sur la relation entre agent de première ligne et le citoyen. L'impact négatif comprend la diminution du contact humain, la perte d'autonomie, la modification de la relation de confiance, la notion de contrôle et les aspects liés à la fracture numérique. L'impact positif concerne l'utilisation du numérique comme moyen de contrôle pour vérifier les informations des bénéficiaires, le maintien de l'autonomie des agents de première ligne malgré l'imposition d'outils numériques et l'individualisation des entretiens qui favorise le cadre de confiance dans la relation entre agent et bénéficiaire. Un autre résultat observé à la suite de notre analyse est un retour en arrière dans la relation entre agent et bénéficiaire lorsque la relation était caractérisée par un manque de lien humain dans les échanges très formels et impersonnels à cause de l'interaction d'outils numériques interférant dans la relation « personnalisée » issue de la Nouvelle Gestion Publique. Un autre résultat est l'annihilation du pouvoir exercé par l'administration suite à l'implémentation du numérique au profit de l'automatisation de la décision. Nous observons également une déviance inégalitaire dans le traitement des individus comme conséquence à l'application du numérique dans la relation de première ligne. Une fracture numérique est centrée sur les inégalités sociales des citoyens dans leur rapport à l'administration et ses impératifs fonctionnels. La transparence de la gestion administrative liée à la digitalisation et la gestion numérique des dossiers impacte également la relation sociale au guichet.

L'augmentation importante de la charge de travail des agents de première ligne et la gestion de leur temps de travail qui tend à se compliquer avec l'utilisation systématique d'outils numériques peuvent engendrer l'impossibilité pour les agents de communiquer toutes les informations nécessaires aux bénéficiaires. La gestion de la masse de courriers digitaux entrants à traiter par les agents alourdit davantage cette charge de travail conséquente. Un autre résultat observé est la modification du rapport administratif établi avec le bénéficiaire car la centralisation des données permet la communication de l'information relative au bénéficiaire vers toutes les personnes connectées à la plateforme numérique. En matière de contrôle, l'outil numérique permet à l'autorité d'asseoir un pouvoir renforcé sur le rapport qu'elle détient avec ses agents de première ligne. Nous observons également que les bénéficiaires ne détiennent pas suffisamment de moyens pour pouvoir répondre aux attentes de l'administration afin de défendre leurs droits sociaux. Les habitudes de travail des agents doivent être modifiées par l'imposition d'utilisation du numérique. Les agents mettent en place des stratégies d'adaptation pour leur permettre de maintenir leur niveau de réponse aux attentes de l'administration fixées par un cadre légal tout en préservant leur fonction et leur affect personnel car le niveau de stress au travail augmente avec l'utilisation des outils numériques. Nous observons que le pouvoir discrétionnaire exercé par les agents de première ligne est maintenu mais appliqué sous une forme limitée car l'impact est directement lié à l'utilisation que la hiérarchie va faire des outils numériques. Le pouvoir discrétionnaire des agents continue d'exister mais il est limité par les modes de fonctionnement numériques mis en œuvre au sein des administrations de première ligne. Ils effectueront notamment des tris de leurs dossiers en guise d'adaptation.

Nous avons examiné nos quatre hypothèses de travail à la suite de notre analyse et nous pouvons toutes les confirmer sur notre base empirique et analytique. En résumé la digitalisation impacte donc la manière de fonctionner des services sociaux de première ligne et modifie la relation agent de première ligne - citoyen dans le contexte de la bureaucratie au guichet, la bureaucratie au guichet est modifiée par ce nouveau modèle de gestion des services publics, la digitalisation au sein des services sociaux modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne en impactant le principe de personnalisation du citoyen et la digitalisation implique la mise en place de stratégies d'adaptation auprès des agents de première ligne pour répondre aux attentes du service public. La confirmation de nos hypothèses nous permet de répondre à notre question de recherche en affirmant que *La digitalisation au sein de certains services publics (CPAS) impacte le pouvoir discrétionnaire des agents et modifie la relation agent-bénéficiaire.*

L'implication théorique de notre recherche nous permet de mettre en évidence la modification de la relation entre agent de première ligne et bénéficiaire spécifiquement au sein des CPAS par l'imposition de la digitalisation mais l'examen de la mise en place de stratégies d'adaptation sur le service au citoyen serait une manière empirique de pouvoir pousser notre recherche plus loin en procédant à l'analyse de la modification de cette relation. Nous avons fait le choix dans notre recherche de cibler les agents de première ligne en l'occurrence uniquement les assistants sociaux. Une mise en corrélation de tous les acteurs impliqués dans cette relation serait complémentaire à notre recherche en impliquant donc, en plus des agents de première ligne, les bénéficiaires et le management des services sociaux de première qui, comme nous l'observons dans notre recherche, impose l'utilisation du digital dans leur administration. D'un point de vue méthodologique, à l'échelle de notre recherche, une étude empirique plus étendue avec un panel de travailleurs et de bénéficiaires de CPAS de diverses envergures complèterait notre recherche. Au niveau pratique, nous avons procédé à notre recherche en nous focalisant sur trois CPAS et en interrogeant quinze assistants sociaux de première ligne. Nous n'avons pas, et ce volontairement, interrogé les autres acteurs de cette nouvelle relation au guichet, à savoir les bénéficiaires et le management des CPAS. Nous n'avons pas non plus élargi notre recherche à un cadre plus étendu des agents de première ligne travaillant dans le milieu social avec une imposition du digital pouvant engendrer la modification de leur pouvoir discrétionnaire.

Nous pourrions suggérer comme recherche complémentaire l'étude de l'impact de la digitalisation sur la relation entre agent et bénéficiaire et la modification du pouvoir discrétionnaire des agents de première ligne au sein des mutuelles ou des syndicats belges. Sous un autre angle, nous pourrions cibler la problématique de l'imposition du digital au sein des administrations publiques en étudiant nous plus l'impact sur la relation humaine mais bien sur la création ou la destruction des emplois publics. A cet égard, l'étude réalisée par Pricewaterhouse-Coopers (2018) posant la question « Les robots vont-ils vraiment voler nos emplois ? » peut être la base de notre réflexion. Un débat actualisé sur cette problématique est en cours avec deux types d'approches. Une approche pessimiste exprimée par Frey et Osborne (2017) représentative du courant scientifique du déterminisme technologique⁸ en abordant la

⁸ Ce courant exprime l'idée que c'est la technologie qui détermine notre société et ses modes d'organisation. Les travailleurs sont considérés comme des acteurs impuissants face à la technologie et les résultats sociaux proviennent uniquement des « caractéristiques matérielles d'une technologie, quelles que soient les intentions de l'utilisateur ».

question de la menace de la suppression des emplois par les robots et une approche optimiste sur base d'une étude de McKinsey (2016) relevant que malgré que la moitié des activités pourraient être automatisées de manière réalisable d'ici 2030 en adaptant les technologies actuellement disponibles, peu de professions risquent de disparaître complètement. Si les chiffres émis par le Forum économique Mondial en 2018 estimant « qu'il y aura plus d'emplois créés que supprimés » sont confirmés, alors nous pouvons nous rassurer avec l'idée que l'Homme est et reste bien présent dans nos entreprises, institutions et administrations pour de belles décennies à venir.

Nous gardons donc cette question à l'esprit : « *La digitalisation impacte-t-elle l'organisation du travail au sein de nos administrations publiques en créant ou supprimant des emplois dans la décennie à venir ?* ».

BIBLIOGRAPHIE

Livres

- Beaud, S., Weber, F. (2010). *Guide de l'enquête de terrain*, 4^{ème} édition. Paris, La Découverte.
- Bouzidi, L., Boulesnane, S. (2017). *L'évolution des usages et des pratiques (Vol. 13)*. Lavoisier.
<https://doi.org/10.3166/LCN.13.3-4.19-38>
- De Brabandere, L. (2019). *Petite philosophie de la transformation digitale ou comment (re)découvrir l'art du zigzag*. Roubaix, Pixellence.
- Dubois, V. (2021). *La Vie au guichet. Administrer la misère (Points essais) (French Edition)*. Points.
- Garbarini J. (1999). *Relation d'aide et travail social*. Paris, ESF, Actions sociales, pp. 108.
- Geerts, T. (2021). *Homo Digitalis*. Lannoo.
- Lipsky, M. (2010). *Bureaucratie au guichet : Dilemmas of the Individual in Public Service, 30th Anniversary Expanded Edition (30th Anniversary, Expanded ed.)*. Russell Sage Foundation.
- Marquet J., Quivy R., Van Campenhoudt L. (2017). *Manuel de recherche en sciences sociales*, 5^{ème} édition. France, Dunod.
- Staron, A. (2020). *Auto-disruption : La transformation digitale des produits et services de l'entreprise*. Pays-Bas, Wilco.
- Vrancken D. (2010). *Social barbare*. Charleroi, Couleur livres, Question de société, pp. 101.

Articles

- Bekkers, V. & Tummers, L. (2018). L'innovation dans le secteur public : vers une approche ouverte et collaborative. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 84, 215-220. <https://doi.org/10.3917/risa.842.0215>
- Benedetto-Meyer M., Klein N. (2017). Du partage de connaissances au travail collaboratif : portées et limites des outils numériques. *Sociologies pratiques*, n°34, pp. 29-38.
- Borsus W. (2015). Circulaire concernant la mise en production du rapport social électronique. *SPP Intégration Sociale*.
- Brasseur, M., Biaz, F. (2018). L'impact de la digitalisation des organisations sur le rapport au travail : entre aliénation et émancipation. *Question(s) de management*, 21(2), 143-155.
<https://www.cairn.info/revue-questions-de-management-2018-2-page-143.htm>

Brotcorne P. (2015), Inégaux face aux technologies numériques : un problème d'accès ? Chercheuse à la *Chaire Travail-Université*, CIRTES, UCL.

Brotcorne, P. (2018). Monde numérique, monde solidaire, monde solitaire ? : Digitalisation des services publics : la face sombre. *Revue Quart Monde*, n° 248, pp. 4-7.

Brotcorne, P., Faure, L. (2021). Guide pour une conception inclusive des services numériques. UCLouvain, Cirtes, Belspo.

Davenel Y.-M. (2016). Le numérique au sein de l'Action sociale dans un contexte de dématérialisation. Politiques d'établissements, pratiques des professionnels et accompagnement au numérique des usagers. *Les Etudes connexions Solidaires*, pp. 1-61.

Decamp, A. (2021). La plateformes est-elle compatible avec l'exercice discrétionnaire ? *Les Politiques Sociales*, 3-4, 81-92. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0081>

de Vries, H., Tummers, L. & Bekkers, V. (2018). Le point de vue des parties prenantes à propos de l'innovation dans le secteur public : de l'importance de la position. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 84, 281-300.
<https://doi.org/10.3917/risa.842.0281>

Dubasque D. (2017). Quand le numérique prend possession de nos vies. *La Revue française de service social*, n°264.

Dubois, V. /2010). Politiques au guichet, politiques du guichet. halshs-00498010

Duhant, V. (2021). « Quelle est votre demande ? » : résistances éthiques à l'activation. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 27-35. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0027>

Garcia, S. & Pillon, J. (2021). Introduction. Des agents publics, des usagers et des réformes: Lorsque la rationalisation gestionnaire conduit au tri des bénéficiaires. *Sociétés contemporaines*, 123, 5-21. <https://doi.org/10.3917/soco.123.0005>

Gautellier C. (2002). Nouvelles technologies et travail social. *VST-Vie sociale et traitements*, n°76, pp.8-11.

Giladi, M. (2021). Travail social et pratiques discrétionnaires. Introduction. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 4-14. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0004>

Hupe, P., Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability, *Public Administration*.

Kasdan, D. (2020). Vers une théorie de l'administration publique comportementale. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 86, 633-650.
<https://doi.org/10.3917/risa.864.0633>

Lameck, W. & Hulst, R. (2020). Expliquer les stratégies d'adaptation des conseillers agricoles en Tanzanie : le rôle du contexte institutionnel général. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 86, 783-799. <https://doi.org/10.3917/risa.864.0783>

Mascia, C. & Costa Santos, A. (2021). « Suivre la règle », ou le (non)-usage du pouvoir discrétionnaire. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 93-104. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0093>

Merrien, F. (2007). Introduction. Dans : François-Xavier Merrien éd., *L'État-providence* (pp. 3-10). Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.

Messaoudi, F. (2021). Aider ceux qui ne l'ont pas (vraiment) demandé : le travail d'un SASE. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 47-57. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0047>

Paulhan, I. (1992). Le concept de coping. *L'année psychologique*. 1992 vol. 92, n°4. pp. 545-557; doi : <https://doi.org/10.3406/psy.1992.29539>

https://www.persee.fr/doc/psy_0003-5033_1992_num_92_4_29539

Périlleux T., Vendramin P. (mars 2017). Le travail est-il devenu insoutenable ? UCL, *Sociétés en changement, IACCHOS (Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines)*, n°1, pp. 2-8.

Pinto, B. (2021). Quel effet le cannabis a-t-il sur les travailleurs sociaux ? *Les Politiques Sociales*, 3-4, 58-67. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0058>

Roux, L. (2015). Valeurs de service public et administration électronique : un mélange explosif ? Illustration à partir du cas des Caisses d'Allocations Familiales en France. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(2), 243-260. <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2015-2-page-243.htm>

Sabbe, M., Moyson, S., & Schiffino, N. (2020). Citizen-agency versus state-agency at the frontline in prisons and probation services : A systematic literature review. *Social Policy & Administration*, 55(1), 206-225. <https://doi.org/10.1111/spol.12633>

Sabbe, M., Schiffino, N., & Moyson, S. (2020). Walking on Thin Ice : How and Why Frontline Officers Cope With Managerialism, Accountability, and Risk in Probation Services. *Administration & Society*, 1-27. <https://doi.org/10.1177/0095399720970899>

Sacco, M. (2021). Économie sociale d'insertion : entre logique du travail social et logique de gestion. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 36-46. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0036>

Savignat P. (2009). Le travail social aux défis du néolibéralisme: entre le et la politique. *Le sociographe*, n° 30, pp. 21-29.

Schneider M. (2017). Les conditions d'adoption du numérique dans le service social. *La Revue française de service social*, Association nationale des assistances sociales et assistants sociaux, Le travail social à l'épreuve du numérique.

Stanica, C., Balica, D., Henderson, A. & Țiclău, T. (2022). Le poids de la prestation de services : les fardeaux administratifs et réglementaires dans la bureaucratie de proximité. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88, 215-233. <https://doi.org/10.3917/risa.881.0215>

Taskin L. (2017). Une perspective de recherche critique sur les espaces de travail : de l'invisibilité à la considération de la déshumanisation au travail. Montréal, Canada, *Research Group on Collaborative Space*.

Tummers, L.G. (2011). Comment expliquer la disposition des professionnels publics à mettre en œuvre les nouvelles politiques : le système de l'aliénation des politiques. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 77, 575-604.

<https://doi.org/10.3917/risa.773.0575>

Tummers, L.G. & Bekkers, V.J.J.M. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.

Valenduc, G., Vendramin P. (2016). Le travail dans l'économie digitale : continuités et ruptures. *ETUI, Working Papers*.

Valenduc G. (2018). Révolutions technologiques et transitions dans la société. *Notes de prospective*, n°4, pp. 1-14.

Vrancken D. (2012). Le travail social serait-il devenu une profession ? Quand la « prudence » s'invite au cœur d'un vieux débat. *Pensée plurielle*, n°30-31, pp. 27-36.

Weibel, T. (2012). Administration 2.0. L'innovation politique, 297-323. <https://www.cairn.info/innovation-politique---page-297.htm>

Mémoires / thèses

Gobert, Sophie. La numérisation au sein du travail social. *Comment l'utilisation d'outils numériques transforme-t-elle le travail social de l'assistant social en CPAS ?*. Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication, Université catholique de Louvain, 2019. Prom. : Vendramin, Patricia. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:22593>

Alu, Linda. *Resocialisation organisationnelle et motivation dans l'administration publique : le transfert des évaluateurs de l'ONEM vers LE FOREM suite à la sixième réforme de l'État belge*. Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication, Université catholique de Louvain, 2021. Prom. : Moyson, Stéphane. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:28078>

Documents électroniques

AR du 3 octobre 2016 modifiant l'AR du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale (M.B. 11.10.2016). En ligne <http://www.ocmw-infocpas.be/fiche_FT_fr/> consulté le 21/01/22.

Loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 – Loi du 7 janvier 2002, art.2 (M.B. du 05/08/1976, p.9876. Err : M.B. du 26/11/1976, p.15027). En ligne <<https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?type=doc&linkpdf=447-436-6444>> consulté le 15/12/21.

Sites Internet

https://www.persee.fr/docAsPDF/reso_0751-7971_1991_num_9_49_1876.pdf

Jean-Marc Chaduc, « L'informatique, levier du changement dans l'organisation », *Réseaux*, volume 9, n° 49, 1991.

http://www.electronique-et-informatique.fr/Electronique-et-Informatique/Digit/Proc_ordi/Les_Debuts_du_Microprocesseur.php - consulté le 29/05/22

Face à la digitalisation des services les guichets doivent rester ouverts. Revenons à l'humain !
<https://lire-et-ecrire.be/Face-a-la-digitalisation-des-services-les-guichets-doivent-rester-ouverts> - consulté le 05/06/22

Larousse (s.d.). Numérique. En ligne
<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/numerique/55253> - consulté le 04/06/22.

<https://regionsjob.com/actualites/retrospective-le-metier-de-secretaire-des-annees-30-a-aujourd'hui.html> - consulté le 29/05/22

Entretiens

Entretien retranscrit avec Hilary, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 1, réalisé le 30 juin 2022

Entretien retranscrit avec Lisa, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 1, réalisé le 30 juin 2022

Entretien retranscrit avec Maria, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 1, réalisé le 30 juin 2022

Entretien retranscrit avec Valentine, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 1, réalisé le 30 juin 2022

Entretien retranscrit avec Jeanine, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 1, réalisé le 30 juin 2022

Entretien retranscrit avec Anny, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Bénédicte, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Coralie, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Danielle, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Emilie, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Lynda, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Elodie, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Giordano, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 2, réalisé le 4 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Julie, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 3, réalisé le 11 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Federica, assistante sociale en CPAS, CPAS numéro 3, réalisé le 11 juillet 2022

Entretien retranscrit avec Vincent, collaborateur externe, CPAS numéro 3, réalisé le 11 juillet 2022

ANNEXES

Annexe 1 : Guide d'entretien

- 1- Pouvez vous vous présenter ? Depuis combien de temps travaillez vous dans le CPAS ?
Quel poste occupez vous actuellement ? Quel est votre parcours dans le CPAS / administration ?
- 2- Comment se déroule une journée type dans votre travail ?
- 3- Quelles sont vos activités ? Pouvez vous les décrire ?
- 4- Quels sont les outils informatiques que vous utilisez dans votre fonction ?
- 5- Quels sont d'autres outils informatiques propres à votre CPAS ?
- 6- Comment vous les utilisez, les consultez, les encodez et les partagez entre vous et le bénéficiaire ?
- 7- Quel est votre niveau de maîtrise de ces outils informatiques ?
- 8- Etes vous en confiance avec l'utilisation de ces outils informatiques ?
- 9- Quels sont les avantages de ces outils informatiques dans votre travail quotidien ?
- 10- Quelles sont les difficultés rencontrées avec ces outils ?
- 11- L'utilisation des outils informatiques a-t-elle un impact positif et/ou négatif sur votre travail social ?
- 12- Quel est le lien entre l'utilisation des outils informatiques et votre charge de travail ?
- 13- Le travail avec les outils informatiques votre manière personnelle de gérer votre travail social ? Disposez-vous d'un degré d'autonomie dans vos fonctions ?
- 14- Où placez vous le facteur humain dans votre relation avec les bénéficiaires ?
- 15- Effectuez vous dans votre travail quotidien des tâches automatiques ne demandant pas de ressources spécifiques et imposées par l'autorité ?
- 16- Utilisez vous des outils qui ne sont pas liés au travail direct, à vos fonctions mais liées à votre protection en tant que travailleur et à votre rôle au sein de l'organisation ?
- 17- Pensez vous devoir vous adapter aux conditions de travail imposées par l'organisation ?
Devez vous mettre en place des moyens spécifiques au vu de vos conditions de travail pour remplir correctement vos missions ?
- 18- Pourriez vous mettre en avant des décisions problématiques prises par l'autorité qui vont à l'encontre de l'efficacité de votre travail ? L'outil numérique accentue-t-il cette situation ?

- 19- En fonction de vos conditions de travail, êtes vous sujette à devoir faire du tri dans vos dossiers ? Si oui, quelles en sont les causes et quels sont les facteurs qui influencent ce tri ?
- 20- Disposez vous de tous les « moyens », des « ressources » suffisantes pour répondre aux besoins des bénéficiaires ?
- 21- L'outil informatique vous permet-il d'améliorer votre rendement ?
- 22- Ce rendement est-il calculé par l'administration ?

