

Travail social et pratiques discrétionnaires

Introduction

Morgane GILADI

Maître de conférences, post-doc Université Libre de Bruxelles et chargée de cours UMon

Introduction

En guise d'introduction au dossier thématique « Travail social et pouvoir discrétionnaire: quels usages? », la présente contribution vise à présenter le socle théorique des *Street-Level Studies* (SLB) comme grille analytique de l'action publique. Plus spécifiquement, après une présentation générale de ce champ d'étude, nous nous concentrerons sur la notion centrale de pouvoir discrétionnaire des agents d'exécution. Nous aborderons ensuite la question des usages discrétionnaires dans le champ du travail social. Pour cela, afin d'avoir une approche compréhensive et située, les spécificités du champ du travail social seront discutées. Enfin, nous esquisserons les tensions et enjeux sous-jacents aux usages discrétionnaires dans le champ du travail social.

1. De l'approche *street-level* dans l'analyse de l'action publique

D'origine anglo-américaine, l'approche *street-level* de l'action publique s'intègre dans le champ plus large des *Implementation Studies* (1) et s'intéresse au travail quotidien des agents de terrain – c'est-à-dire aux policiers, travailleurs sociaux, enseignants, éducateurs, médecins, infirmiers, gardiens de prisons, juges, etc. (Smith, 2012, p. 431) – chargés d'appliquer une politique publique. À l'origine de ce champ d'études se trouve l'idée selon laquelle une politique publique ne se réduit pas au contenu défini par les organes politiques de décision, mais s'apparente plutôt à une construction collective impliquant

toute une série d'acteurs, parmi lesquels les agents de terrain jouent un rôle prépondérant. Les recherches relevant de l'approche *street-level* partent donc du principe que « les politiques existent concrètement au travers de ce que font les agents de terrain. Leur pratique n'est pas seulement l'application plus ou moins fidèle d'orientations politiques préexistantes, mais est partie prenante du processus continu de fabrication de l'action publique dans lequel elles peuvent jouer un rôle décisif » (Dubois, 2012, p. 82). En d'autres termes, pour ce champ d'études, les administrations et agents de première ligne constituent des acteurs centraux de l'action publique, dans la mesure où ils jouent le rôle d'« interface entre le gouvernement, les politiques qu'il définit et leurs bénéficiaires », et doivent, « par leur travail quotidien, traduire ces politiques, formalisées dans des textes légaux, en action concrète » (Brodkin, 2012b, p. 2). Dans ce cadre, cette approche vise à analyser la manière dont ces agents vont mettre en œuvre une politique, et cela en vue de « [...] *to open up the black box of what literally happens in implementation organizations* » (Hill, Hupe & Buffat, 2015, p. 9). L'attention n'est alors plus portée sur les comportements des agents de terrain tels qu'attendus par les politiques publiques – comme c'est le cas dans les approches top-down –, mais sur les comportements réels de ces agents sur le terrain, ainsi que sur les raisons et justifications de ces comportements (Brodkin, 2015). Autrement dit, les études sur les *street-Level bureaucrats* s'intéressent à « ce qui se passe après que l'encre législative a coulé » (Brodkin, 2012b, p. 3).

Plusieurs propositions théoriques générales sous-tendent cette approche *street-level*. Nous en présenterons un aperçu en quatre points.

Premièrement, une politique publique doit être considérée comme étant une structure indéterminée plutôt qu'une structure fixe. En effet, le plus souvent, une politique publique n'est pas claire, objective et univoque, mais plutôt ambiguë : elle est le produit d'intérêts multiples, divergents voire contradictoires, et peut viser des objectifs tout aussi multiples, divergents et contradictoires. Dans ces conditions, l'application d'une telle politique publique peut s'avérer particulièrement complexe pour les agents de terrain. Par ailleurs, plus globalement, le caractère général et peu spécifique des politiques publiques – telles qu'énoncées par les textes légaux – peut souvent s'avérer difficile à appliquer à la réalité des cas particuliers rencontrés sur le terrain par les agents. Ce caractère indéterminé et ambigu des politiques publiques oblige ces agents à les interpréter pour pouvoir les appliquer. C'est en ce sens que l'attribution d'un certain pouvoir discrétionnaire aux agents de terrain

dans l'exercice de leurs fonctions, signifiant une certaine autonomie par rapport aux normes institutionnelles, est la plupart du temps inévitable, voire nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques.

Deuxièmement, les pratiques discrétionnaires des agents de terrain dans l'implémentation d'une politique publique sont centrales, et déterminent directement la qualité et/ou la quantité du bien ou service fourni par ladite politique. Bien plus que de simplement implémenter la loi, les agents de terrain *font* la loi: ils modèlent directement, par l'orientation de leurs choix discrétionnaires, les politiques publiques. Comme l'affirme Smith (2012, p. 432), «[...] *discretion and autonomy gives street-level bureaucrats substantial power actually to make policy, rather than simply to implement the directives of superiors*». En ce sens, ces politiques publiques ne sont pas expérimentées par les citoyens telles qu'elles sont votées par le législateur, mais plutôt telles que ces textes sont appliqués, concrètement, par les agents de première ligne qui en ont la charge. Or, dans l'application d'une politique publique par l'agent de terrain intervient toujours un certain biais, qui déterminera profondément l'expérience qu'en feront ses bénéficiaires. Dès lors, les pratiques des agents de terrain constituent, tout autant que les textes de lois, une politique publique. Et c'est pour cette raison que, en analysant une politique, on ne peut correctement se représenter sa portée sans tenir compte de l'impact qu'auront sur cette dernière les conditions de son application.

Troisièmement, les pratiques discrétionnaires, en tant qu'elles constituent des phénomènes récurrents et systématiques (des « patterns »), doivent être prises pour objet d'étude. Ainsi, affirme Brodtkin (2015, p. 29): « *Discretion is of interest not when it is random, but when it is structured by factors that influence informal behaviors to develop a systematic way. It is these systematic informal behaviors that impact specific practical meaning to policy as produced* ». Ce n'est que quand les pratiques discrétionnaires des agents de terrain entrent dans un cadre systématique, et non quand elles représentent des actes exceptionnels, qu'elles peuvent être prises en compte pour évaluer le cadre institutionnel d'application de politiques publiques.

Quatrièmement, les agents de terrain occupent un rôle politique fondamental. Non seulement parce que c'est souvent sur eux que repose la mise en œuvre de politiques publiques, mais aussi parce qu'ils jouent le rôle d'interface entre l'État et l'individu. Comme l'affirme Smith (2012, p. 432), les agents de terrain sont des *gatekeepers* de la citoyenneté: ils servent de gardiens de l'accès des individus à la pleine

jouissance de leurs droits, et donc du plein accès à la citoyenneté. Les agents de première ligne remplissent une fonction distributive, et c'est souvent par leur intermédiaire que les individus accèdent à leurs droits sociaux, et de là maximisent leur capacité à participer au processus politique et social. Pour cette raison, ils représentent une clé de voûte, non seulement de l'efficacité de l'État en ce qui concerne la mise en œuvre effective des lois, mais aussi de sa légitimité auprès des individus. Et c'est en ce sens que toute pratique informelle de la part de ces agents venant perturber la pleine jouissance de leurs droits par les individus peut potentiellement entraîner des conséquences négatives graves pour le corps social.

2. Pouvoir discrétionnaire dans la conduite de l'action publique

Le pouvoir discrétionnaire d'un agent de terrain est classiquement défini comme une forme d'autonomie d'action face aux normes de l'institution, lui permettant d'« agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà d'une simple application des règles mais en restant néanmoins dans un cadre légal » (Dubois, 2012, p. 4). Ces marges de manœuvre peuvent être observées à des niveaux divers et portent sur la nature, la quantité et la qualité des prestations accordées dans le cadre d'une politique ; sur le recours éventuel à des sanctions ; sur la capacité à contrôler la durée de la procédure, ou encore sur la communication de l'information (Hassenteufel, 2008, p. 94). Ces marges de manœuvre ont dès lors des effets non négligeables sur le contenu même d'une politique : soit parce que les objectifs initiaux de la politique ne sont *in fine* pas rencontrés, soit parce que l'accès de populations à un droit ou à un service s'en retrouve modifié.

Cette faculté de discrétion constitutive des pratiques quotidiennes des agents de terrain provient principalement du fait qu'ils sont fréquemment amenés à adapter des règles (législations, règles institutionnelles) et des conditions générales (ressources, normes organisationnelles) à des situations individuelles et particulières. Et ce en raison de la nature même de leur travail : les situations du social sont d'une telle diversité qu'il est complexe voire impossible pour la législation et les règles institutionnelles d'intégrer à priori toutes les possibilités d'application. Le caractère ambigu des normes et procédures édictées par l'administration et leur inflation (Hibou, 2010) renforcent également ce phénomène. Ainsi, comme le souligne Dubois, « le travail de ceux que

l'on appelle les agents d'exécution se réduit rarement à une simple et stricte application de règles et d'instructions au demeurant jamais suffisamment univoques pour empêcher la possibilité de réinterprétations ni suffisamment complètes pour dispenser d'adaptation aux cas singuliers» (Dubois, 2010a, p. 274). Le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain dans la mise en œuvre d'une politique publique est en ce sens à la fois inévitable et nécessaire.

Pour autant, le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain ne doit pas être compris comme une autonomie absolue. Leur liberté d'action reste contrainte par différents facteurs, ressortissant aux conditions organisationnelles de leur institution. Ainsi, écrit Brodtkin, « *frontline workers are neither agents who simply do what they are told nor fully autonomous actors who simply do what they want. Rather, they do what they can under organizational conditions that shape the range of possibilities in critical ways* » (Brodtkin, 1997, p. 24).

Notamment, il a été montré que des conditions de travail marquées par la limitation des ressources temporelles, matérielles et financières, ainsi que par l'amplification des impératifs de rendement et de la pression managériale, tendent à orienter l'usage de ces marges de manœuvre : « *resources constraints, coupled with unrelenting demands to meet performance measures, limit how staff can use their discretion* » (Brodtkin, 2012, 945). Dans un contexte de ressources limitées et de conditions de travail complexes (liées aux pressions managériales et à la multiplication des instances de contrôle), les usages de la discrétion s'avèrent majoritairement de nature restrictive, et conduisent à restreindre la qualité et la quantité des biens et services dispensés par les agents de première ligne (Brodtkin, 2012). En conséquence, les politiques publiques mises en œuvre en sont moins efficaces – certains aspects des politiques étant partiellement appliqués, voire abandonnés –, moins égalitaires – les agents de terrain favorisant et/ou négligeant certains profils de bénéficiaires –, et donc moins légitimes auprès des citoyens (Brodtkin, 2012a, p. 944).

Si la littérature sur les *street-level bureaucrats* observe souvent un usage restrictif de leur pouvoir discrétionnaire par les agents de terrain, à l'inverse, elle remarque à quel point ce pouvoir prend rarement la forme d'une résistance aux normes organisationnelles (Brodtkin, 2012, Lipsky, 2010). Ainsi, selon Brodtkin, « *these tools [les pratiques discrétionnaires] could be used in constructive ways, [However] the empirical literature suggests that the ways they are used may be badly out of balance, too often favoring efficiency at the cost of responsiveness, qual-*

ity, and even efficacy [...]. They [the empirical literature] rarely, with only some exceptions, indicate opposition or resistance to policy aims, at least as street-level practitioners understand them » (2012, p. 944). En d'autres termes, les moments de résistance de la part des agents de terrain face aux structures qui les encadrent sont globalement rares. Ainsi, au fil de nombreuses études (voir entre autres: Lindhorst et Padgett, 2005; Spire, 2008; Smith, 2012; Lipsky, 2010; Brodtkin et Majmunder, 2010; Brodtkin 2012a; Rea et Infantino, 2012), on observe qu'il est peu fréquent de voir ces agents modeler leur pratique discrétionnaire en fonction de leur positionnement éthique ou moral.

Pour autant, ces usages largement restrictifs du pouvoir discrétionnaire ne doivent pas être vus, du moins depuis une perspective sociologique, comme le résultat d'une préférence personnelle de ces agents pour le rationnement, ou comme l'expression d'une forme de mépris pour les bénéficiaires; mais plutôt comme le résultat de stratégies d'adaptation aux conditions de travail encadrant l'action des agents de première ligne (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2012a; Brodtkin et Majmunder, 2010; Hupe & Hill, 2011). Afin de gérer ces conditions de travail particulières et difficiles et de rationaliser leur travail, les agents de terrain élaborent des stratégies relativement routinières et empreintes de stéréotypes. Ainsi, Lipsky (1980, p. xiii) explique que: « *They believe themselves to be doing the best they can under adverse circumstances and they develop techniques to salvage service and decision making values within the limits imposed upon them by the structure of work. They develop conceptions of their work and of their clients that narrow the gap between their personal and work limitations and the service ideal.* »

3. Quels usages discrétionnaires dans le champ du travail social ?

Bien que les principales recherches sur les usages de la discrétion soulignent une primauté de ses usages restrictifs en guise de mécanisme d'adaptation aux conditions de travail, de récentes études suggèrent que les cultures professionnelles peuvent donner lieu à des variations, en particulier au regard des implications déontologiques, éthiques voire militantes de certains secteurs professionnels (Duvoux, Mutuel, 2017; Giladi, 2018). Le constat tiré par la littérature sur les *street-level bureaucrats* mérite dès lors d'être mis en perspective par une approche ancrée dans la sociologie des professions – et permettant ainsi d'analyser la question des pratiques discrétionnaires dans

une perspective compréhensive située. À cet égard, le champ du travail social se révèle être un terrain fertile à questionner à l'aune de ces spécificités et de l'identité professionnelle de ce secteur d'activité.

3.1. Éthique professionnelle du travail social

D'une part, le secteur du travail social se caractérise par l'existence d'un « socle de valeurs structurantes », une série « d'invariants éthiques et moraux » relevant de quatre types distincts de valeurs constituant leur identité de métier : valeurs humanistes, démocratiques, juridiques et professionnelles (Bouquet, 2017). Ce secteur d'activité est dès lors fortement marqué par une identité professionnelle sous-tendue par « une éthique faisant référence aux droits humains, à la justice sociale et la solidarité » (Voélin, 2000, p. 23). Ainsi, comme l'affirme Melchior (2011), au-delà de la diversité des tâches et fonctions remplies par les travailleurs sociaux, on peut identifier une série d'éléments caractéristiques de l'éthique propre au travail social, auxquels la plupart des travailleurs sociaux déclarent adhérer : le travail social doit viser à « permettre à l'usager de reconquérir son autonomie, lui venir en aide et assurer sa protection » ; l'accompagnement par le travailleur social doit se faire « en respectant la dignité, les intérêts et le rythme de la personne prise en charge, ainsi que la confidentialité des informations la concernant » ; le travailleur social a le devoir de « prendre en compte la souffrance de la personne suivie », de lui manifester de l'« empathie », de lui apporter « une aide aussi appropriée que possible ». Dans la pratique quotidienne des travailleurs sociaux, ces valeurs d'aide à la personne sont essentielles dans la mesure où elles déterminent l'essence de leur métier, le gage d'un travail de qualité.

3.2. Contraintes organisationnelles du secteur

D'autre part, depuis la crise de l'État providence et l'avènement de la Nouvelle Gestion Publique – prônant la « restriction du rôle de l'État », l'usage efficient et responsable des ressources ainsi que « le contrôle des dépenses dans une dynamique d'amélioration de la gouvernance de l'État » – un nouveau cadre de référence est imposé au champ du travail social (Bellot *et al.*, 2013, p. 237). Ce nouveau cadre, marqué par le glissement d'un modèle assistanciel à un modèle assurantiel et contractualiste, se matérialise au travers de dispositifs visant la « réduction des coûts » (2) et l'accroissement de l'efficacité des pratiques ; et cela par l'intermédiaire d'une « rationalisation des budgets », l'in-

roduction d'une « culture de la performance » (3) (Le Bianic et Vion, 2008), et une inflation réglementaire et normative (Belorgey, 2010, p. 16). Bien entendu, ces transformations ont entraîné des conséquences importantes sur le quotidien des travailleurs sociaux et se traduisent entre autres par une augmentation des exigences et pressions managériales, une amplification des contrôles bureaucratiques et hiérarchiques (Maes, 2013), ainsi que par un renforcement de règles et procédures contraignantes et détaillées (Belorgey, 2010). À ces transformations introduites dans les années 1990 s'ajoutent depuis quelques années de nouvelles pratiques et outils issus de la massification des données et du développement numérique, appuyant toujours plus la nature bureaucratique et procédurale du travail des opérateurs sociaux.

3.3. Des usages discrétionnaires sous tension

À la vue des spécificités du secteur du travail social, l'étude du pouvoir discrétionnaire des travailleurs de ce secteur peut être vue comme butant sur deux grandes lignes théoriques d'explication: le déterminisme organisationnel et l'identité professionnelle. D'un côté, le système de valeurs de ces professionnels donnant corps à leur pratique est caractérisé par l'aide à la personne, le soin, la solidarité ainsi que par le respect des individualités et des trajectoires singulières. D'un autre côté, ces professionnels sont de plus en plus contraints par un modèle bureaucratique marqué par une inflation de normes de gestion et d'indicateurs de performance, ainsi que par un contexte de ressources financières, matérielles et temporelles limitées. Cette tension entre identité professionnelle et déterminisme organisationnel invite à se poser toute une série de questions: quels usages les travailleurs sociaux font-ils de leur pouvoir discrétionnaire, entre conditions de travail contraignantes et identité professionnelle? Comment les pratiques des travailleurs sociaux sont-elles affectées par leurs conditions de travail, en particulier en ce qu'elles ont été affectées par la culture de la performance? Comment les pratiques des travailleurs sociaux sont-elles affectées par leur identité et leur culture professionnelle? Comment les pratiques des travailleurs sociaux sont-elles affectées par les profils des publics cibles avec lesquels ils travaillent ainsi que par la nature de leur relation?

C'est à ces questions que tentera de répondre ce dossier. Dans un premier temps, les articles de V. Duhant; de M. Sabbe, N. Schifano & S. Moyson et celui de M. Sacco montreront comment un éthos professionnel et la « vision » du métier de certains travailleurs sociaux

peuvent mener à un usage bienveillant des espaces discrétionnaires à l'égard des bénéficiaires – et ce malgré un cadre organisationnel axé sur le contrôle, des impératifs de rendement prégnants et une charge administrative de plus en plus conséquente. Dans un second temps, les articles de F. Messaoudi, de M. Vandeleene & D. t'Sersteven et celui de B. Pinto exposeront comment les logiques d'action discrétionnaires de travailleurs sociaux s'inscrivent dans la relation avec les bénéficiaires et impliquent tantôt une négociation, tantôt une co-construction. Enfin, les articles de A. Descamp et de M. Mascia & A. Costa Santos interrogeront les freins à la discrétion, ainsi que les modes de recomposition de celle-ci.

Bibliographie

- Aballéa, F. (2013). Le retour du contrôle social. In C. Bellot, M. Bresson & C. Jetté (éds), *Le travail social et la nouvelle gestion publique*, 11-29. Presses de l'Université du Québec.
- Bellot, C., Bresson, M., & Jetté, C. (2013). Le travail social sous tension. In C. Bellot, M. Bresson & C. Jetté (éds), *Le travail social et la nouvelle gestion publique*, 237-240. Presses de l'Université du Québec.
- Belorgey, N. (2010). *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*. Paris: La Découverte.
- Bouquet, B. (2017). *Éthique et travail social: Une recherche du sens*. Paris: Dunod.
- Brodkin, E.Z. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. In *Social Service Review*, 71(1), 1-33.
- Brodkin, E.Z. (2012a). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. In *Public Administration Review*, 72, 940-949.
- Brodkin, E.Z. (2012b). [Interview]. Au guichet: savoir et pouvoir dans l'ordinaire administratif. In *Sociologies pratiques*, 1(24), 10-18.
- Brodkin, E.Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827-848.
- Brodkin, E.Z. (2015). The inside story: street-level research in the US and beyond. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Dirs.), *Understanding Street-Level Bureaucracy*, 25-42. Bristol University Press.
- Creux, G. (2013). La vocation des futurs professionnels du travail social à l'épreuve des politiques sociales. In C. Bellot, M. Bresson, & C. Jetté (éds), *Le travail social et la nouvelle gestion publique*, 155-171. Presses

de l'Université du Québec.

- Cultiaux, J. (2016). Transformations du cadre d'action non-marchand et complications du travail social. In M. Hamzaoui, P. Artois & L. Melon (dir.), *Le secteur non marchand au cœur du changement*, 45-57. Mons: Éd. Couleur livres.
- Dubois, V. (2010a). (3^e éd). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dubois, V. (2010b). Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet. In O. Borraz & Guiraudon, V. (dir.), *Politiques publiques 2: Changer la société*, 265-286. Paris: Presses de Science Po.
- Dubois, V. (2012). *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*. [Work paper, non publié]. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660673>
- Duvoux, N., & Mutuel, P. (2017). Conflits de génération dans le travail social: oubli du métier ou nouvelles formes d'engagement?, In *Revue française de service social*, n° 267, 13-20.
- Franssen, A. (2005). État social actif et métamorphose des identités professionnelles. Essai de typologie des logiques de reconstruction identitaire des travailleurs sociaux. In *Pensée plurielle*, 2(10), 137-147.
- Giladi, M. (2018). *Les agents de terrain : engagement professionnel et résistance éthique. Analyse de la mise en œuvre de l'aide médicale urgente à Bruxelles*. [Thèse de doctorat]. Université Libre de Bruxelles.
- Infantino, F., & Rea, A. (2012). La mobilisation d'un savoir pratique local: attribution des visas Schengen au Consulat général de Belgique à Casablanca. In *Sociologies pratiques*, 24(1), 67-78.
- Le Bianic, T., & Vion, A. (2008). *Action publique et légitimités professionnelles*. Paris: LGDJ, coll. «Droit et société».
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New-York: Russell Sage Foundation.
- Maes, R. (2013). Du mal-être des travailleurs sociaux à l'État social actif: quelles grilles d'analyse? In *Pensée plurielle*, n° 1, 73-81.
- Melchior, J-P. (2011). De l'éthique professionnelle des travailleurs sociaux. In *Informations sociales*, n° 5, 123-130.

Notes

- (1) Les *Implementation Studies* sont nées aux États-Unis au début des années 1970, pour comprendre les écarts existants entre les objectifs officiels d'une politique et leurs résultats effectifs (Infantino, 2012). Ce champ de recherche, se situant à l'intersection de la science politique, de la science des administrations et de la sociologie (Schofield & Sausman 2004, p. 235), prend pour objet d'étude le processus de mise en œuvre d'une politique.
- (2) Notons que, suite à la crise de l'État-providence, la diminution des coûts alloués à l'Aide sociale s'est accompagnée d'une augmentation des bénéficiaires (Aballéa, 2013), ce qui contribue à amplifier la pression sur le secteur social.
- (3) Cette culture de la performance se matérialise dans le champ du travail social, entre autres par le fait d'augmenter les contrôles managériaux dans l'application des politiques sociales, et par l'introduction de critères bureaucratiques d'évaluation chiffrée de la performance des agents et des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.