



LA GUIDANCE DES JUSTICIABLES : ENTRE BIENVEILLANCE ADMINISTRATIVE ET GESTION DES RISQUES ?

MATHIAS SABBE, COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE À L'INSTITUT ISPOLE DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN ET CHERCHEUR POSTDOCTORAL AU CENTRE DE RECHERCHE SPIRAL DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

I. Introduction

Les assistants de justice sont des fonctionnaires chargés d'une mission cruciale : ils accompagnent les citoyens condamnés à purger une peine de probation et pratiquent un mélange unique de tâches administratives, de travail social, et de management du risque qui implique l'application de règles complexes. Ce faisant, ils prennent régulièrement des décisions discrétionnaires à l'égard des justiciables.

Bien que le public reste relativement peu informé sur cette catégorie discrète d'agents publics, l'actualité donne régulièrement un aperçu de la réalité complexe et mouvante du travail des assistants de justice. En particulier, les cas de récidive de la part de justiciables suivis par des assistants de justice suscitent des questions concernant leur rôle et la manière dont ils accompagnent les justiciables : sont-ils des travailleurs sociaux ou des agents de contrôle ? Traitent-ils tous leurs supervisés de la même manière ? Appliquent-ils toujours les règles, ou font-ils des exceptions avec les justiciables qu'ils considèrent comme plus fiables ou dignes de confiance ?

Après une présentation du cadre théorique et de l'approche de recherche, une section sera consacrée aux méthodes qualitatives et quantitatives mobilisées dans le but d'étudier la nature et les conditions du travail de guidance auprès de justiciables condamnés à une peine de probation en Belgique. La troisième section dévoilera ensuite séparément les résultats tirés des deux études empiriques conduites dans le cadre de cette recherche. Une conclusion discursive viendra enfin synthétiser les résultats des deux études avant d'exposer les implications théoriques et pratiques de la recherche.

II. Cadre théorique, question et approche de la recherche

La manière dont les fonctionnaires au guichet traitent leurs interactions avec les citoyens lors de la mise en œuvre du service public a toujours été un point focal d'attention de la littérature en Street-Level Bureaucracy¹ (SLB) (Dubois, 2015 ; Lipsky, 2010). Les agents de première ligne n'agissent pas tels des automates. Ils interprètent, adaptent et utilisent leur pouvoir discrétionnaire pour répondre aux besoins individuels des citoyens (Maynard-Moody & Musheno, 2003 ; 2000). De nombreuses études démontrent ainsi l'importance de l'évaluation des citoyens dans les processus décisionnels des fonctionnaires au guichet (e.g., Jilke & Tummers, 2018 ; Epp et al., 2014). Ces fonctionnaires opèrent aussi dans un

environnement où les ressources peuvent être rares (Brodkin, 2012). Ils doivent souvent faire face à des charges de travail importantes, à un manque de temps ou à une formation inadéquate tout en devant se conformer aux règles et répondre aux exigences des managers. Par conséquent, ils mettent en place des mécanismes d'adaptation afin d'alléger les contraintes et répondre à ces exigences. En fin de compte, la manière dont les enseignants, les juges, ou les policiers délivrent le service public est le reflet de ces multiples dilemmes (Lipky, 2010).

Cependant, il existe encore quelques angles morts théoriques et empiriques dans la littérature. Tout d'abord, si beaucoup s'accordent à dire que les fonctionnaires au guichet informent leurs décisions et leurs actions sur base des caractéristiques de leurs clients (e.g., Rice, 2017 ; Epp et al., 2014) ou de leur valeur perçue (e.g., Maynard-Moody & Musheno, 2003 ; 2000), seule une poignée de chercheurs explorent les notions de confiance et de fiabilité. La confiance consiste en la volonté de prendre un risque fondé sur des attentes positives quant aux intentions ou au comportement d'autrui (Rousseau et al., 1998). Elle repose donc sur l'évaluation de la fiabilité sur base de critères tels que la compétence, la bienveillance et l'intégrité (e.g., Schoorman et al., 2007 ; Mayer et al., 1995). De fait, certaines études suggèrent que les fonctionnaires au guichet s'appuient sur leurs évaluations de la fiabilité des clients pour prendre leurs décisions (e.g., Raaphorst & Groeneveld, 2018 ; Raaphorst & Van de Walle, 2018). Cependant, les processus par lesquels les agents perçoivent, interprètent, et utilisent leurs perceptions de la fiabilité de leurs citoyens-clients restent méconnus. En particulier, on en sait peu sur les ressorts organisationnels et individuels susceptibles d'affecter l'importance que les fonctionnaires au guichet attachent à leurs évaluations de la fiabilité des citoyens lorsqu'ils prennent des décisions.

Ensuite, la probation est le secteur des politiques publiques qui reste peu investigué en SLB. Jusqu'à présent, le travail de première ligne a surtout été documenté dans des secteurs tels que l'emploi et les services sociaux (e.g., Dubois, 2015) ou la police (e.g., Epp et al., 2014). La plupart des études existantes sur les agents de probation sont issues de la recherche criminologique et n'adoptent donc pas une perspective SLB (Sabbe, 2020).

COMMENT LES ASSISTANTS DE JUSTICE INTERAGISSENT-ILS AVEC LES JUSTICIABLES DURANT LA MISE EN ŒUVRE DU SERVICE PUBLIC, ET POURQUOI ?

Au travers de cette question, l'objectif est de répondre aux limites identifiées précédemment par la mise en relation de deux champs de la littérature en administration et en management public : la SLB et la confiance organisationnelle. Deux études empiriques ont été conçues et mises en œuvre au sein des Maisons de justice de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) et de la Région flamande pour apporter des réponses à la question de recherche. La première mobilise une approche qualitative afin d'explorer la manière dont les assistants de justice s'adaptent aux contraintes et la manière dont ces adaptations affectent leur guidance des justiciables. L'attention est portée sur les mécanismes d'adaptation décrits dans la littérature, à savoir le rationnement des biens et services publics (e.g., Baviskar & Winter, 2017), le cherry-picking et la priorisation (e.g., Vedung,

2015), la routinisation (e.g., Thorén, 2008), les actions instrumentales (e.g., Tummers et al., 2015) et la transgression des règles (e.g., Maynard-Moody & Musheno, 2003). Sont également pris en compte les facteurs suscitant ces adaptations, tels que la charge de travail et le manque de temps (e.g., Baviskar, 2018 ; Hupe et al., 2016), le managérialisme (Brodkin, 2011 ; Taylor & Kelly, 2006), et les conflits de rôles (e.g., Tummers et al., 2012).

La seconde étude mobilise une approche quantitative pour explorer l'importance que les assistants de justice accordent à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables lorsqu'ils choisissent un cours d'action donné envers ceux-ci. Sur la base des résultats de la première étude, il a été choisi de se pencher en particulier sur les cours d'action bienveillants que les assistants de justice peuvent mettre en œuvre lors de la guidance. Faisant le point sur la recherche en SLB et la recherche sur la confiance, c'est l'effet de la charge de travail (Baviskar, 2018 ; Winter, 2002) et du soutien managérial (Evans, 2016a ; 2016b) qui sont examinés au niveau organisationnel. Au niveau individuel, c'est l'effet de la perception des assistants de justice de leur propre rôle par rapport aux justiciables (Tummers et al., 2012) et de leur propension générale à faire confiance (e.g., Yang, 2006) qui sont explorés. Le modèle conceptuel de cette étude est présenté en annexe 1.

III. Méthodes

A. PREMIÈRE ÉTUDE : ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS ET ANALYSE THÉMATIQUE

La première étude mobilise 29 entretiens semi-dirigés réalisés entre février et octobre 2018 auprès d'assistants de justice travaillant dans neuf des treize Maisons de justice de la FWB. Ces Maisons de justice se distinguent par leurs caractéristiques. Les plus grandes se situent dans les grands centres urbains francophones et accueillent jusqu'à plusieurs centaines d'agents tandis que les plus petites, situées dans des zones plus rurales, emploient moins d'une dizaine de collaborateurs. Cette diversité de contextes a permis de générer une forte variation dans les profils et les situations rencontrés par les assistants de justice interrogés. Le guide d'entretien abordait différents sujets relatifs à leurs conditions de travail (charge de travail, équipement, etc.), à leur respect des consignes, et à leurs expériences avec les justiciables. La conduite des entretiens s'est poursuivie jusqu'à l'atteinte du seuil de saturation théorique. Les entretiens, enregistrés avec l'accord des répondants, ont été retranscrits.

Les retranscriptions anonymisées ont ensuite fait l'objet d'une analyse thématique. Cette méthode, permet l'identification, l'agrégation et l'interprétation systématique des thèmes abordés dans un corpus en lien avec le sujet de recherche. Une thématisation continue (Paillé & Mucchielli, 2016) a été privilégiée afin d'extraire un maximum de données du matériau source. Chaque retranscription a été successivement décomposée en une fiche thématique synthétisant les thèmes, les extraits de verbatim correspondants et les catégories de thèmes. Un arbre thématique a été simultanément construit sur base des thèmes identifiés (l'une des branches de l'arbre thématique est fournie en annexe 2 à des fins illustratives). Ce faisant, certains thèmes et catégories ont été regroupés lorsqu'ils étaient porteurs d'un sens et

d'une substance similaires.

La majorité des interviewés étaient des femmes (80 %), dans la quarantaine, et ayant en moyenne 13 ans d'expérience. La majorité a suivi une formation de travailleur social (60 %), mais d'autres ont obtenu leur diplôme en criminologie (20 %), en psychologie (15 %) ou en sociologie-anthropologie (5 %).

B. SECONDE ÉTUDE : ENQUÊTE PAR QUESTIONNAIRE ET MODÉLISATION PAR ÉQUATIONS STRUCTURELLES

La seconde étude mobilise des données quantitatives collectées lors d'une enquête par questionnaire conduite entre juillet 2018 et mai 2019 auprès de l'ensemble des assistants de justice travaillant pour la FWB et la Communauté flamande en Belgique. Bien que les assistants de justice francophones et flamands travaillent pour des institutions distinctes depuis la réforme de l'État de 2014, il a été décidé de les inclure dans la même base de données. En effet, au moment de l'étude, ces deux institutions partageaient toujours les mêmes objectifs, une structure hiérarchique similaire et les travailleurs de première ligne francophones et flamands sont censés effectuer leur travail de probation conformément à des procédures et des instructions de travail comparables.

Les données ont été collectées en deux étapes à l'aide du logiciel d'enquête en ligne Limesurvey. Le premier cycle de collecte des données a été mis en œuvre entre mi-juillet 2018 et mi-octobre 2018 auprès de l'ensemble des assistants de justice travaillant pour la FWB. Au total, 459 assistants de justice ont été invités à participer à l'enquête via leur messagerie professionnelle. À la fin du premier cycle de collecte, un taux de réponse de 70,6 % a été atteint avec un total de 324 questionnaires retournés, dont 227 questionnaires complets. Le deuxième cycle de collecte des données a été mené selon un protocole similaire entre mai 2019 et août 2019 auprès de l'ensemble des assistants de justice travaillant pour la Communauté flamande. 466 assistants de justice ont été invités à remplir une version néerlandophone du questionnaire. Avec 238 réponses, dont 188 questionnaires complets, cette seconde phase de collecte a atteint un taux de réponse de 51%. Dans l'ensemble, 925 assistants de justice ont été invités à participer à l'enquête. Avec 562 questionnaires retournés, le taux de réponse global atteint 60,7 %.

En prévision de l'analyse, les données manquantes ont été traitées via une procédure conventionnelle de suppression par liste. Une procédure de filtrage des données a également été effectuée afin d'éliminer les répondants non engagés, c'est-à-dire les répondants dont le schéma de réponse ne fluctue pas suffisamment pour chaque item. Au total, 147 questionnaires incomplets et 45 répondants non-engagés ont été retirés de l'analyse. Le jeu de données inclus dans l'analyse compile donc ainsi les réponses de 370 assistants de justice, ce qui est nettement supérieur au seuil minimal requis (N = 100 à 150) pour mettre en œuvre l'analyse (Kline, 2010).

Ces données ont ensuite fait l'objet d'une modélisation par équations structurelles (SEM)² en deux étapes (Anderson & Gerbing, 1988) conduite à l'aide du logiciel STATA 16³. La première étape de l'analyse a été consacrée à une analyse factorielle confirmatoire. Les variables

observées et latentes d'intérêt ont été déterminées avant de procéder à l'identification du modèle de mesure. Un seuil de .454 a été choisi pour éliminer les indicateurs qui ne contribuent pas suffisamment à leurs variables latentes respectives. Des indices de modification calculés à l'aide de STATA ont été utilisés afin d'ajuster le modèle de mesure. La seconde étape consiste en la construction du modèle structurel. La spécification des relations entre les variables latentes du modèle s'est faite conformément au modèle théorique. Le modèle a ensuite été estimé et testé en utilisant les mêmes statistiques d'ajustement que celles utilisées pour le modèle de mesure.

IV. Résultats

Cette section dévoile les principaux résultats obtenus par les deux études menées dans le cadre de cette recherche.

A. LA GUIDANCE DES JUSTICIALES : ENTRE BIENVEILLANCE ET GESTION DES RISQUES

Priorisation, rationnement et routinisation : des assistants de justice sous pression, mais toujours bienveillants ?

Tout d'abord, l'analyse thématique révèle que les assistants de justice interrogés s'estiment exposés à des charges de travail toujours croissantes ainsi qu'à un manque de temps chronique. Par conséquent, les assistants de justice rationnent leurs services, routinisent leurs rencontres et priorisent le travail avec un nombre limité de justiciables.

Les répondants déclarent en effet consacrer beaucoup plus de temps et d'efforts aux interactions directes avec un nombre limité de justiciables qu'ils considèrent comme plus urgents et plus exigeants. Des critères de priorisation couramment cités sont le statut socio-économique des justiciables, leur santé mentale, la consommation de drogues, d'alcool, et certaines caractéristiques propres au dossier (comme le type d'infraction et sa gravité). De fait, certains soulignent qu'ils consacrent davantage de temps et d'efforts à la supervision des justiciables présentant un risque de décrochage en raison de ces facteurs. Inversement, ils s'investissent moins auprès des profils jugés moins urgents, comme les primo-délinquants ou les contrevenants routiers.

« Ça oblige à trouver des critères pour voir qui on va repousser à plus tard et qui on va voir tout de suite. [...] Donc, tous ceux qui ont des problèmes d'assuétudes, on va essayer de les voir plus régulièrement [...] Les gens qui sont mal dans leur peau aussi, j'essaie très clairement de garder un contact plus régulier avec eux. [...] Je n'en ai pas, là, mais un dossier terrorisme, je le verrais quand même très régulièrement, même en cas de surcharge. Les délinquants sexuels, je ne lâche pas trop la bride non plus. Par contre, je vois moins les délinquants routiers » (AJ R)

L'analyse souligne ensuite que les assistants de justice ont tendance à rationner leurs services. Les agents ont souvent du mal à gérer adéquatement leur charge de travail compte tenu des contraintes de temps auxquelles ils sont exposés. Par conséquent, nombre d'entre eux réduisent leur implication dans chaque dossier afin de faciliter la gestion de la charge de travail globale et mieux cibler leurs efforts. Les aspects de la supervision qui sont plus chronophages, comme

les dimensions liées à l'aide et au travail social, sont particulièrement touchés par ce phénomène de rationnement. Similairement, les assistants de justice déclarent routiniser et simplifier le travail de guidance en raison d'un manque de temps. Certains agents ont ainsi tendance à circonscrire leurs efforts de surveillance à la simple collecte des preuves attestant du respect des conditions apportées par les justiciables. Une telle routinisation des pratiques est présentée comme manière d'assurer un engagement minimal auprès de la majorité des justiciables tout en optimisant l'engagement dans d'autres activités d'aide et de soutien considérées comme plus chronophages.

« Je vais être honnête, y'a des gens que je vois à peine ¼ d'heure, même pas... Parce qu'ils n'ont pas de situation sociale qui nécessite une aide ou un soutien et donc nos entretiens sont parfois très courts. Alors je me contente de récolter les attestations qui font la preuve du respect des conditions... Pour d'autres, ça prend plus de temps » (AJ H)

Plutôt que de raisonner en termes d'auto-préservation, en sélectionnant les dossiers les plus aisés dans une situation où les ressources sont limitées, il semble que les assistants de justice soient davantage animés par un ethos professionnel qui les pousse à prioriser les dossiers les plus exigeants et chronophages. Ce faisant, et en dépit de la pression exercée par les nouvelles exigences managériales, ils expriment une forme de bienveillance ancrée dans un attachement profond à un engagement social. Cette bienveillance ne se limite pas à la priorisation des profils les plus exigeants. Elle s'exprime aussi au travers de la manière dont les assistants de justice choisissent parfois d'adapter certaines règles et procédures jugées inadaptées afin d'accompagner au mieux certains justiciables. C'est ainsi que certains assistants de justice prennent soin d'éviter d'évoquer les faits lors de leur première entrevue avec les justiciables alors que les procédures l'exigent. D'après les agents, ces pratiques informelles faciliteraient la construction d'une relation de confiance avec les justiciables tout en encourageant leur adhésion au cadre probatoire.

« Selon les instructions de travail, on est censés aborder les faits au premier entretien, mais personnellement, je ne le fais pas [...]. Je ne le fais pratiquement jamais. Pourquoi ? [...] parce que j'accorde tellement d'importance à établir le lien avec la personne que je trouve que voilà... je ne le connais pas, il ne me connaît pas, ça peut être très délicat d'évoquer les faits au premier entretien. » (AJ C)

Une surcharge de travail dans un cadre néo managérial

Dans l'ensemble, les assistants de justice attribuent l'augmentation de la charge de travail perçue et le manque de temps à l'introduction de nouvelles procédures et outils managériaux visant à encadrer et guider leur travail. De nombreux agents reprochent ainsi la nature fastidieuse et chronophage du processus d'encodage des données dans SIPAR (Système Informatique PARajudiciaire). Les assistants de justice se sont également montrés critiques à l'égard d'une dépendance de leur direction à l'égard de nouveaux outils informatiques, tels que le logiciel de ressource planning censé aider les managers dans l'attribution de nouveaux dossiers sur base de données indicatives sur la charge de travail des assistants de justice. C'est non seulement la conception de l'outil lui-même qui fait l'objet de controverses – puisqu'il conduirait à sous-estimer la charge de travail réelle des assistants de justice – mais c'est aussi l'usage qui en est fait par les managers qui est critiqué.

Certains agents reprochent ainsi à leurs managers d'utiliser cet outil afin de justifier les charges de travail importantes et les contraintes de temps qui en découlent (dans un contexte marqué par l'augmentation du nombre de nouveaux dossiers de probation).

De nombreux participants ont également souligné que l'adoption de la directive vérification⁵ a généré une pression considérable sur leur charge de travail du fait du grand nombre de nouvelles exigences administratives qu'elle introduit. La complexification des procédures à mettre en œuvre nuit selon eux à la gestion adéquate des dossiers.

« Il faut maintenant faire différents types de lettres, prendre différents contacts, ajouter des entretiens supplémentaires, des échanges de mails, la recherche des PV une fois qu'on a eu l'information et qu'il y en a eu, etc. Donc oui, administrativement, c'est beaucoup plus lourd. » (AJ V)

En contribuant à l'augmentation de la charge de travail, les nouvelles exigences néo managériales contribuent indirectement aux pratiques de priorisation, de rationnement et de routinisation. L'analyse révèle aussi que la nature hautement procédurale des nouveaux outils et procédures censées guider et faciliter la tâche des agents conduirait certains assistants de justice à se sentir progressivement dépouillés de leur capacité à porter un jugement situationnel et à prendre des décisions concernant leurs justiciables.

La crainte de la récidive et le poids des responsabilités

Certains répondants identifient la responsabilité de l'assistant de justice en cas de récidive du justiciable comme une source de pression majeure dans leur travail. Ces agents expriment une franche anxiété à l'idée de voir leur dossier examiné par leurs supérieurs en cas de récidive grave du justiciable. Deux formes de responsabilité sont évoquées dans cette situation. D'une part, les assistants de justice identifient une responsabilité verticale envers leurs managers et les acteurs du secteur de la Justice qui peuvent vérifier si l'ensemble des règles et des procédures ont été respectées au cours de la guidance. De nombreux assistants de justice vivent ainsi dans la crainte de commettre des erreurs dans leur gestion des dossiers.

« La première chose qu'ils font c'est venir dans notre dossier, parfois même sans nous le demander. [...] Ils ont beau nous dire : 'Pas de panique, tu fais bien ton travail, la petite erreur n'est pas grave' ... on sait qu'on sera mis sur le grill, hein » (AJ Y)

D'autre part, les assistants de justice évoquent une forme de responsabilité horizontale vis-à-vis de la sphère publique. Cette responsabilité s'exprime de manière particulièrement saillante si la récidive du justiciable est suffisamment grave pour être médiatisée. Certains assistants de justice estiment qu'ils se retrouvent alors exposés lorsque les milieux médiatiques et les décideurs politiques cherchent à établir des responsabilités. La prise en charge de dossiers médiatisés ou potentiellement risqués peut donc susciter une forte appréhension en raison de la scrutation exercée par ces acteurs.

« J'ai un peu l'impression que c'est toujours plus facile d'aller fouiller les dossiers au plus bas de l'échelle... d'aller voir s'il n'y a pas eu un souci et trouver un responsable pour que, quand il se passe quelque chose, que ça puisse paraître dans les médias » (AJ V)

B. RENDRE COMPTE DES PRATIQUES DE BIENVEILLANCE : LE RÔLE DES FACTEURS INDIVIDUELS ET ORGANISATIONNELS DANS L'ÉVALUATION DE LA FIABILITÉ DES JUSTICIABLES

L'analyse thématique a révélé que les assistants de justice maintiennent activement un certain degré de bienveillance dans leurs interactions avec les justiciables. Ce constat est surprenant du point de vue de la littérature, où l'accent est mis sur le désir d'auto-préservation des fonctionnaires au guichet dans leurs stratégies d'adaptation face aux contraintes (Kjaerluff, 2018). Pourtant, le manque de temps, l'augmentation de la charge de travail et la crainte de la scrutation médiatique et politique en cas de récidive ne découragent pas les assistants de justice d'opter pour des modes d'action bienveillants dans leur travail avec les justiciables.

C'est cet apparent paradoxe qui est exploré dans la présente étude par l'analyse de certains processus susceptibles d'intervenir lorsque les assistants de justice font le choix d'un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire. Ce sont en particulier quatre hypothèses qui sont explorées afin de déterminer l'effet de variables organisationnelles (soutien managérial et charge de travail) et individuelles (le rôle subjectif et la propension générale à faire confiance) sur l'importance que les assistants de justice accordent à la fiabilité des justiciables lorsqu'ils optent pour un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire. L'opérationnalisation des variables est décrite dans Sabbe (2020).

Un modèle structurel (figure 1) a été construit sur base du modèle conceptuel (annexe 1) afin d'examiner les relations entre les variables latentes (le soutien managérial, la charge de travail, le rôle subjectif, la propension générale à faire confiance, et l'importance que les assistants de justice accordent à la fiabilité des justiciables). Les statistiques d'ajustement indiquent un degré adéquat d'ajustement du modèle, ce qui démontre une bonne correspondance entre le modèle proposé et les données collectées. Les coefficients de régression standardisés entre les variables latentes sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Déterminants de l'importance que les assistants de justice accordent à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables

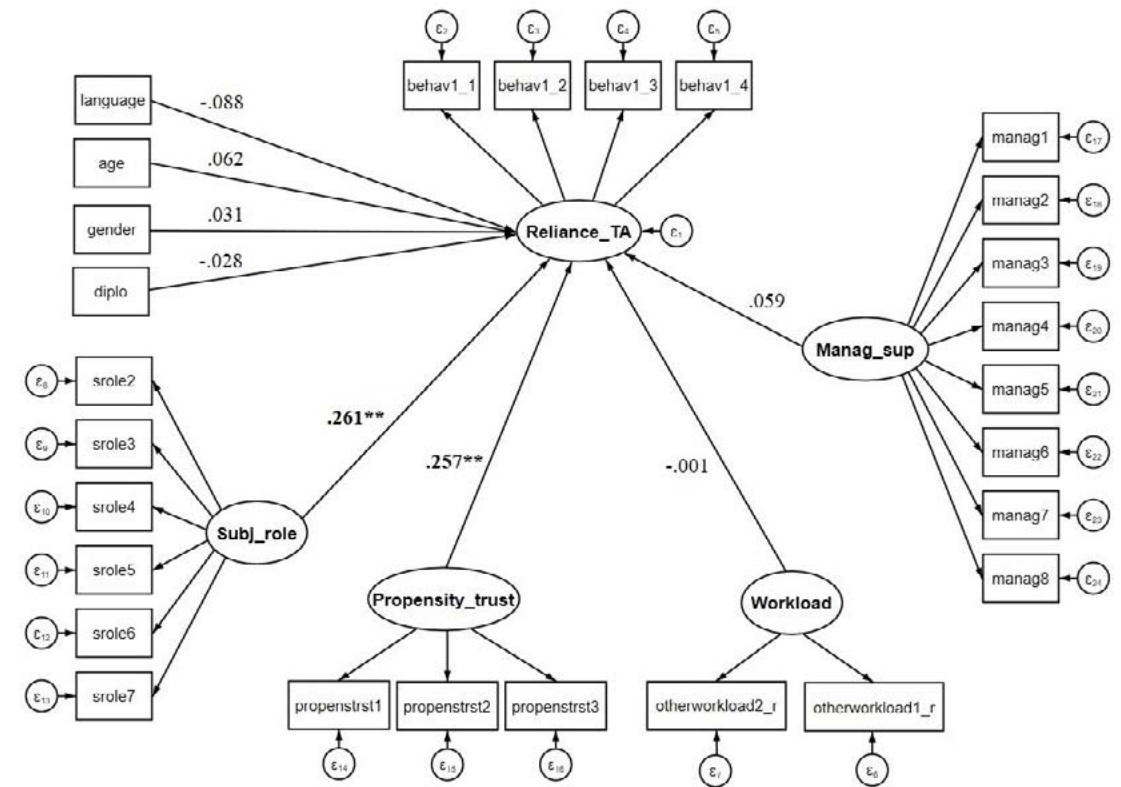
	Coefficients standardisés	Erreur type	Z-Score	P > Z
language	-.088	.067	-1.31	0.189
age	.062	.052	1.20	0.231
gender	.031	.059	0.53	0.598
diplo	-.028	.055	-0.51	0.610
Workload	-.001	.063	-0.02	0.984
Manag_sup	.059	.064	0.92	0.355
Subj_role	.261	.079	3.29	0.001**
Propensity trust	.257	.096	2.68	0.007**

*p < .05; **p < .01; ***p < .001

Les résultats du modèle structurel indiquent que les variables de contrôle ne sont pas significativement liées au construit latent

endogène (tableau 2). Les variations d'âge, de langue, de genre et de niveau d'éducation ne semblent pas affecter l'importance que les assistants de justice accordent à leur évaluation de la fiabilité des justiciables.

Figure 1 : Modèle structurel



Note. This figure reports standardized regression coefficients *p < .05; **p < .01; ***p < .001. Correlations between independent variables were modeled but are not depicted.

Une faible valeur explicative des facteurs organisationnels

L'analyse n'indique aucune relation significative entre les variables organisationnelles et la variable dépendante. Tout d'abord, l'analyse révèle que la charge de travail des agents n'est pas un prédicteur significatif de l'importance que les assistants de justice accordent à la fiabilité des justiciables lorsqu'ils optent pour un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire. Ce résultat vient infirmer la première hypothèse puisqu'une charge de travail accrue ne semble pas entraîner une augmentation de l'importance que les assistants de justice accordent à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables.

Ensuite, les résultats indiquent que, contrairement aux attentes, le soutien managérial n'apparaît pas comme un prédicteur significatif de l'importance que les assistants de justice accordent à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables. En d'autres termes, il ne semble pas y avoir de relation entre le soutien reçu des responsables de première ligne et le degré d'importance que les assistants de justice belges accordent à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables lorsqu'ils

optent pour un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire.

Une apparente prédominance des facteurs individuels

L'analyse révèle une relation positive et significative entre les perceptions que les assistants de justice ont de leur propre rôle à l'égard des justiciables et la variable dépendante. Ainsi, conformément à la troisième hypothèse, plus les assistants de justice définissent leur rôle comme étant proche du contrôle des justiciables, plus ils accordent de l'importance à leurs évaluations des justiciables lorsqu'ils optent pour un usage bienveillant de leur discrétion. À l'inverse, les assistants de justice qui se définissent davantage comme des travailleurs sociaux semblent accorder moins d'importance aux évaluations de la fiabilité des justiciables. Cela indiquerait que les agents qui ont une préférence pour le contrôle des justiciables sont généralement peu enclins à opter pour un usage bienveillant de leur discrétion. L'usage de la bienveillance pourrait être perçu comme risqué par ces assistants de justice, car associé à une augmentation potentielle du risque de récidive et une entrave au respect des conditions. Ces derniers sont donc davantage préoccupés par l'évaluation de la fiabilité des justiciables lorsqu'ils optent pour un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire. À l'inverse, les assistants de justice qui définissent principalement leur rôle comme du travail social sont moins préoccupés par l'évitement des risques. En effet, du fait de leurs idéaux, ces assistants de justice semblent davantage disposés à accepter les risques liés à un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire tant qu'il contribue à la réinsertion et au bien-être des justiciables.

Deuxièmement, et conformément à la quatrième hypothèse, il existe une relation positive et significative entre la propension générale à faire confiance (l'attente généralisée qu'un individu a de la fiabilité d'autrui) et l'importance que les assistants de justice accordent à leurs évaluations de la fiabilité. Plus les assistants de justice ont une forte propension générale à faire confiance, plus ils accordent d'importance à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables lorsqu'ils choisissent une ligne de conduite bienveillante. Ces résultats soutiennent donc l'intuition selon laquelle que le fait d'avoir des attentes élevées en termes de fiabilité d'autrui tend à aller de pair avec une attention accrue accordée aux signes de fiabilité perçus chez les autres (Rotter, 1971). En d'autres termes, les assistants de justice présentant une forte propension à faire confiance tendent à être plus investis dans l'observation de la fiabilité des justiciables et ils accordent donc plus d'importance à leurs perceptions lorsqu'ils prennent des décisions les concernant.

V. Conclusion et implications de la recherche

A. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

En s'appuyant sur l'éclairage théorique et conceptuel fourni par la littérature SLB et la littérature sur la confiance organisationnelle, l'objectif de cette recherche était d'explorer la nature et les mécanismes sous-jacents des pratiques de première ligne des assistants de justice lors de la guidance des probationnaires. Cette

section combine les résultats des deux études afin d'apporter une réponse à la question centrale de cette recherche.

Une évaluation des justiciables en deux étapes

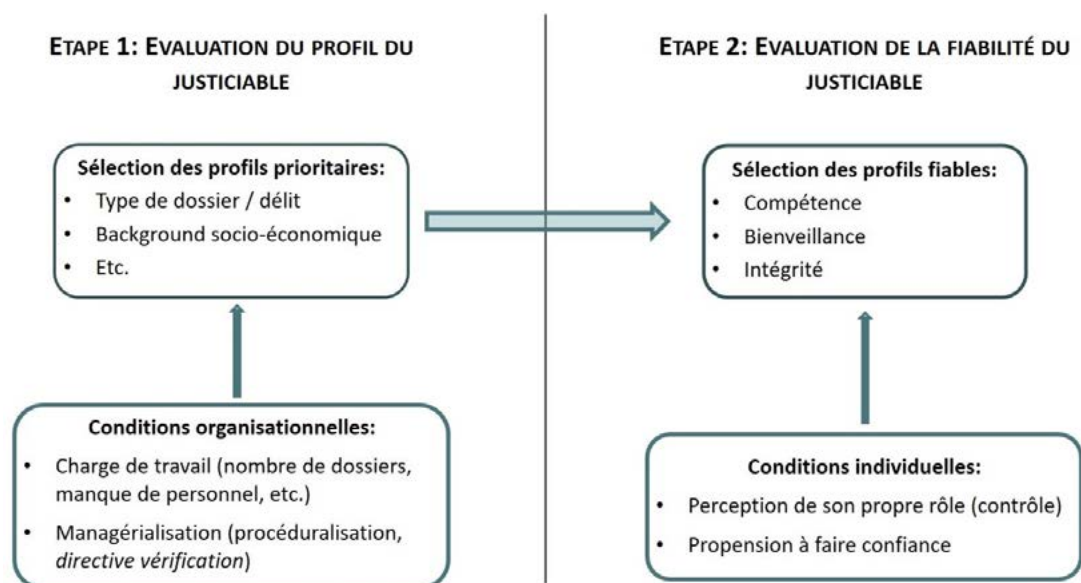
La première étude révèle qu'un certain nombre de contraintes organisationnelles incitent les assistants de justice à évaluer le profil de leurs supervisés afin de concentrer leurs efforts sur un nombre réduit de cas prioritaires. Les assistants de justice sont, en particulier, exposés à des charges de travail élevées, à des contraintes de temps et à une augmentation des charges administratives. Ces contraintes réduisent la capacité des assistants de justice à administrer adéquatement leur travail de guidance. Par conséquent, ils développent des stratégies d'adaptation qui affectent les interactions avec les justiciables et la mise en œuvre de la guidance. Bien que les agents de probation routinisent leurs rencontres et rationnent la prestation globale de services, ils sélectionnent et priorisent les cas qu'ils considèrent comme les plus exigeants et urgents. Les données empiriques suggèrent ainsi que les assistants de justice tendent à agir avec bienveillance, agissant en priorité auprès de profils risqués ou présentant des antécédents socio-économiques compliqués. Or, ce faisant, ils ne priorisent pas nécessairement les plus fiables ou les plus susceptibles de réussir, d'un point de vue bureaucratique.

Bien qu'ils soient souvent prêts à agir avec bienveillance auprès de profils prioritaires, les agents utilisent aussi leurs évaluations de la fiabilité des justiciables afin d'identifier et de cibler ceux qui bénéficieront de cette bienveillance discrétionnaire. À cet égard, l'analyse SEM révèle que le degré de fiabilité des justiciables ne revêt pas la même importance pour tous les agents. Plus précisément, les caractéristiques individuelles des assistants de justice, à savoir la manière dont ils définissent leur propre rôle à l'égard des justiciables et leur propension générale à faire confiance, semblent déterminer l'importance qu'ils accordent à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables. D'une part, les assistants de justice qui définissent leur rôle comme étant proche du contrôle tentent à limiter les risques en attachant davantage d'importance à la fiabilité des justiciables lorsqu'ils optent pour un usage bienveillant de leur discrétion. À l'inverse, ceux qui définissent leur rôle comme étant proche du travail social semblent plus disposés à accepter les risques induits par un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire. Ces derniers, accordent donc moins d'attention à la fiabilité des personnes qu'ils supervisent. D'autre part, les assistants de justice qui ont une propension à la confiance plus élevée semblent généralement plus attentifs à la fiabilité des justiciables dont ils ont la charge.

La combinaison des résultats des deux études suggère que l'évaluation des justiciables se déroule en deux étapes successives (figure 2). À chacune de ces étapes correspond un ensemble spécifique de conditions organisationnelles ou individuelles qui affectent la manière dont les assistants de justice évaluent et sélectionnent les justiciables sur base de leurs caractéristiques. Lors de la première étape, les assistants de justice procèdent à une évaluation générale du profil des justiciables. Les assistants de justice identifient les cas hautement prioritaires en fonction de la complexité et de l'urgence sociale de leur situation (situation socio-économique, santé mentale, etc.) et des risques qu'ils semblent présenter pour la communauté (type de

délict, probabilité de récidive, etc.). De cette manière, les assistants de justice sélectionnent et priorisent un nombre réduit de justiciables vers lesquels ils vont concentrer leurs efforts (en ce compris, mais sans s'y limiter, les pratiques bienveillantes). Ce processus d'évaluation et de hiérarchisation des profils est favorisé par les conditions organisationnelles dans lesquelles les assistants de justice opèrent. Dans la deuxième étape, les assistants de justice évaluent la fiabilité des justiciables afin de sélectionner les justiciables dignes de confiance qui bénéficieront de leur bienveillance discrétionnaire. Cependant, tous les assistants de justice n'évaluent pas les justiciables de la même manière. Les assistants de justice privilégiant le contrôle des justiciables et qui ont une forte propension à faire confiance ont tendance à accorder plus d'importance à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables. À cette étape, les conditions organisationnelles ne semblent plus jouer de rôle déterminant.

Figure 2 - Une évaluation des justiciables en deux étapes



Cette évaluation en deux temps s'articule dans la séquence opératoire propre au travail des assistants de justice. Avant même leur première rencontre, les assistants de justice sont amenés à consulter le dossier des justiciables. Ce faisant, ils peuvent déjà évaluer les justiciables en se référant à des informations relatives à leur profil telles que le type d'infraction, les conditions imposées par le juge, l'environnement de vie et le statut socio-économique. Par conséquent, l'identification des profils hautement prioritaires peut se faire relativement tôt au cours de la guidance. De même, les dossiers moins prioritaires, comme ceux liés aux infractions routières, sont rapidement identifiés. La raison pour laquelle l'évaluation de la fiabilité des justiciables a lieu dans un second temps s'explique par le fait que la confiance a tendance à s'enraciner dans les expériences passées (Mayer et al., 1995) : par conséquent, les agents doivent percevoir des signes répétés de leur fiabilité au cours de la guidance afin de déterminer si un justiciable est digne de confiance ou non.

Différents profils d'assistants de justice

Les résultats de la seconde étude mettent en évidence le rôle des facteurs individuels dans l'explication de l'importance que les assistants de justice accordent à leurs évaluations de la fiabilité des justiciables. Plus précisément, la perception qu'ont les assistants de justice de leur propre rôle et leur propension à faire confiance jouent à cet égard un rôle déterminant. Sur base d'une combinaison unique de ces facteurs, il est possible de distinguer quatre profils d'assistants de justice (tableau 2). Ces combinaisons fournissent des indices sur les préférences individuelles en matière de prise en charge des justiciables.

Tableau 2 - Quatre profils distincts

		Perception du rôle	
		Travail social	Contrôle
Attention donnée à la fiabilité du justiciable	Faible	Le travailleur social idéaliste	L'agent de contrôle indiscriminé
	Elevée	Le travailleur social vigilant	L'agent de contrôle pragmatique

Les travailleurs sociaux idéalistes présentent une faible propension à faire confiance et décrivent leur rôle vis-à-vis des justiciables comme du travail social. Ces assistants de justice perçoivent un risque limité dans la poursuite d'un cours d'action qui correspond à leurs préférences normatives en matière d'aide et de soutien aux justiciables et ils accordent relativement peu d'importance à la fiabilité des justiciables. Par conséquent, ils tendent à privilégier un usage bienveillant de leur discrétion (quitte à contourner les règles), indépendamment des risques encourus et de la fiabilité des personnes qu'ils supervisent.

Les travailleurs sociaux vigilants décrivent également leur rôle vis-à-vis des justiciables comme du travail social, mais ils restent attentifs à la fiabilité de ces derniers. Tout comme les travailleurs sociaux idéalistes, ces agents prêtent peu attention aux risques associés à un usage bienveillant de leur discrétion avec les justiciables. Cependant, ces assistants de justice se montrent préoccupés par la fiabilité de leurs supervisés en raison de leur forte propension à faire confiance. Les travailleurs sociaux prudents ont ainsi une tendance générale à promouvoir des actions bienveillantes avec les justiciables, mais ils se montrent prudents lorsqu'ils sont confrontés à des individus jugés peu fiables.

Les agents de contrôle pragmatiques affichent une forte propension à faire confiance mais décrivent leur rôle vis-à-vis des justiciables comme étant proche du contrôle. Ces assistants de justice considèrent

qu'il y a un risque considérable à faire un usage bienveillant de leur pouvoir discrétionnaire. En conséquence, ils évaluent activement la fiabilité des justiciables et accordent une forte importance à ces évaluations lorsqu'ils prennent une décision risquée. Ces assistants de justice ont généralement tendance à se concentrer sur la surveillance des justiciables, mais ils font quelques exceptions avec ceux qu'ils reconnaissent comme étant particulièrement dignes de confiance.

Les agents de contrôle indiscriminés affichent une faible propension à faire confiance et décrivent simultanément leur rôle vis-à-vis des justiciables comme étant proche du contrôle. Tout comme les agents de contrôle pragmatiques, ces assistants de justice considèrent qu'il est risqué de s'engager dans une démarche bienveillante avec les justiciables. Cependant, en raison de leur faible propension à faire confiance, ces agents ne se préoccupent généralement guère de la fiabilité des justiciables. Ils ont donc une tendance générale à surveiller et à contrôler les justiciables indépendamment de leur fiabilité.

B. IMPLICATIONS THÉORIQUES ET PRATIQUES

Les résultats de cette recherche permettent de tirer un certain nombre d'implications sur le plan théorique et pratique.

Implications théoriques

Un certain nombre d'implications peuvent être mises en évidence sur le plan théorique. Premièrement, les données empiriques suggèrent que les assistants de justice s'inscrivent dans une logique d'agentivité citoyenne (Maynard-Moody & Musheno, 2012 ; 2003 ; 2000 ; Sabbe et al., 2021) lorsqu'ils traitent avec des justiciables. La présente recherche souligne en particulier l'importance des préférences normatives des assistants de justice dans leur utilisation du pouvoir discrétionnaire. Les assistants de justice ont tendance à vouloir donner un sens à leurs interactions avec les justiciables en se référant à des principes moraux plutôt qu'à des prémisses juridiques. C'est pourquoi, certains assistants de justice passent outre certaines instructions de travail lorsqu'ils estiment qu'elles sont en contradiction avec ce qui est, d'après eux, préférable pour les justiciables. Ce constat invite à poursuivre les recherches sur les processus par lesquels les assistants de justice viennent à développer leurs préférences concernant le suivi des justiciables. De futures études pourraient ainsi explorer les processus de socialisation conduisant à l'émergence de convictions et de valeurs partagées parmi les fonctionnaires au guichet (e.g., Moyson et al., 2018).

Deuxièmement, cette recherche remet en question le postulat lipskien selon lequel l'usage de la discrétion et des stratégies d'adaptation par les fonctionnaires au guichet est principalement motivé par un désir d'auto-préservation (Kjaerluff, 2018). La première étape de l'évaluation des justiciables suggère que les assistants de justice sont animés d'une réelle volonté d'agir de manière désintéressée, y compris lorsqu'ils sont exposés à d'importantes contraintes organisationnelles. Les assistants de justice donnent, en effet, priorité aux cas les plus complexes et exigeants au lieu de jeter leur dévolu sur les options les plus simples et les plus commodes. Cela dit, la première étude montre aussi que les assistants de justice essaient parfois de faire coïncider leurs actions avec leurs propres intérêts personnels. En d'autres termes, ces résultats

sont en accord avec les conclusions d'autres études qui soutiennent que les pratiques discrétionnaires des agents de première ligne résultent d'un arbitrage entre l'intérêt personnel et une volonté sincère d'aider les citoyens (Maynard-Moody & Musheno, 2012).

Troisièmement, cette recherche apporte un éclairage nouveau sur la perception des responsabilités par les travailleurs de première ligne et sur la manière dont celles-ci affectent leurs pratiques. La première étude montre que les assistants de justice sont exposés à deux formes de responsabilités qui deviennent particulièrement saillantes en cas de récidive médiatisée : outre une responsabilité verticale envers leur hiérarchie, les assistants de justice semblent aussi avoir intériorisé une forme de responsabilité horizontale envers les acteurs de la sphère publique. Bien que la littérature fasse cas de la question des responsabilités en première ligne (e.g. Brodtkin, 2008 ; Hupe & Hill, 2007), on sait peu de choses sur la manière dont différentes formes de responsabilités affectent les stratégies d'adaptation des bureaucrates au guichet. Au-delà des résultats de cette recherche, d'autres études seraient nécessaires pour apporter un regard complémentaire sur la manière dont les fonctionnaires perçoivent et s'adaptent à différentes formes de responsabilités, en particulier dans les secteurs qui sont sous étroite scrutation médiatique ou politique.

Implications pratiques

Premièrement, il semble que certains profils d'assistants de justice soient susceptibles de poser une entrave au suivi optimal de certains justiciables car ils ont tendance à favoriser des approches déséquilibrées de la guidance. Cette problématique concerne en particulier les agents de contrôle indiscriminés, qui tendent à traiter systématiquement les probationnaires en mettant l'accent sur le contrôle et la surveillance, et les travailleurs sociaux idéalistes, qui tendent à traiter la plupart des justiciables avec bienveillance (y compris ceux qui ne sont pas objectivement dignes de confiance). De tels profils risqueraient de se montrer inadaptés au suivi de justiciables qui, justement, pourraient tirer parti d'un suivi bienveillant de la part des assistants de justice ou, au contraire, d'une approche de la guidance plus axée sur le contrôle. En comparaison, d'autres profils, tels que les travailleurs sociaux vigilants ou les agents de contrôle pragmatiques, contextualisent davantage leurs évaluations et semblent garantir une meilleure articulation entre les missions d'aide et de contrôle. Ces éléments pourraient être pris en considération au travers des stratégies de recrutement : les Maisons de justice pourraient trouver un certain intérêt à évaluer les futures recrues en mettant l'accent sur des profils tels que les travailleurs sociaux vigilants ou les agents de contrôle pragmatiques, qui offrent un compromis adéquat dans la plupart des situations. Le management pourrait aussi envisager de tirer parti de cette diversité de profils. Par exemple, les managers pourraient optimiser l'attribution des nouveaux dossiers en associant certains justiciables (aux besoins spécifiques) avec les assistants de justice qui présentent les caractéristiques les plus adaptées dans leur approche de la guidance.

En second lieu, cette recherche souligne le besoin de transparence entre les assistants de justice et leurs gestionnaires. Les assistants de justice sont en effet affectés par de nombreuses contraintes organisationnelles, telles qu'une charge de travail croissante, un

manque chronique de personnel, et un manque de temps. Or, dans le même temps, ils sont tenus de maintenir une gestion acceptable de leur charge de travail dans un secteur à risque. L'étude révèle aussi la crainte ressentie par les assistants de justice face à la pression médiatique et politique qui accompagne parfois la récurrence d'un justiciable. Il est donc crucial que les managers puissent communiquer leurs décisions tout en restant à l'écoute des difficultés que rencontrent les assistants de justice en première ligne. La compréhension mutuelle est essentielle pour que les assistants de justice et la direction trouvent des solutions communes aux problèmes qui affectent la mise en œuvre du travail de probation.

BIBLIOGRAPHIE

Anderson, J. C., & Gerbing, D. W. (1988). *Structural equation modeling in practice: A review and recommended two-step approach*. *Psychological bulletin*, 103(3), 411.

Baviskar, S. (2018). *Who Creams? Explaining the Classroom Cream-Skimming Behavior of School Teachers from a Street-Level Bureaucracy Perspective*. *International Public Management Journal, Early View*, 1-52.

Baviskar, S., & Winter, S. C. (2017). *Street-level bureaucrats as individual policymakers: The relationship between attitudes and coping behavior toward vulnerable children and youth*. *International Public Management Journal*, 20(2), 316-353.

Brodkin, E. Z. (2008). *Accountability in street-level organizations*. *International Journal of Public Administration*, 31(3), 317-336.

Brodkin, E. Z. (2011). *Policy work: Street-level organizations under new managerialism*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277.

Brodkin, E. Z. (2012). *Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future*. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949.

Dubois, V. (2015). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère (3rd ed.)*. Editions Points.

Epp, C. R., Maynard-Moody, S., & Haider-Markel, D. P. (2014). *Pulled over: How police stops define race and citizenship*. University of Chicago Press.

Evans, T. (2016a). *Street-level bureaucracy, management and the corrupted world of service*. *European Journal of Social Work*, 19(5), 602-615.

Evans, T. (2016b). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. Routledge.

Hupe, P., & Hill, M. (2007). *Street-Level bureaucracy and public accountability*. *Public administration*, 85(2), 279-299.

Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (Eds.). (2016). *Understanding street-level bureaucracy*. The Policy Press.

Jilke, S., & Tummers, L. (2018). *Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226-238.

Kjaerulff, J. (2018). *Discretion and the values of fractal man. An anthropologist's perspective on 'Street-level bureaucracy'*. *European Journal of Social Work*, 22(5), 1-11.

Kline, R. B. (2010). *Principles and practice of structural equation modeling (3rd ed.)*. Guilford.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). *An integrative model of organizational trust*. *Academy of management review*, 20(3), 709-734.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). *State agent or citizen agent: Two narratives of discretion*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). *Social equities and inequities in practice: Street-Level workers as agents and pragmatists*. *Public Administration Review*, 72(1), 16-23.

Moyson, S., Raaphorst, N., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2018). *Organizational socialization in public administration research: A systematic literature review and directions for future research*. *American Review of Public Administration*, 48(6), 610-627.

Paillé, P., & Mucchielli, A. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales (4th ed.)*. Armand Colin.

Raaphorst, N., & Groeneveld, S. (2018). *Double standards in frontline decision making: A theoretical and empirical exploration*. *Administration & Society*, 50(8), 1175-1201.

Raaphorst, N., & Van de Walle, S. (2018). *A signaling perspective on bureaucratic encounters: How public officials interpret signals and cues*. *Social Policy & Administration*, 52(7), 1367-1378.

Rice, D. (2017). *How governance conditions affect the individualization of active labour market services: An exploratory vignette study*. *Public Administration*, 95(2), 468-481.

Rotter, J. B. (1971). *Generalized expectancies for interpersonal trust*. *American psychologist*, 26(5), 443-452.

Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). *Not so different after all: A cross-discipline view of trust*. *Academy of management review*, 23(3), 393-404.

Sabbe, M. (2020). *Balancing Public Safety and Social Work: An Analysis of Probation Officers' Frontline Practices in Belgium*. Louvain-la-Neuve, Belgique: Presses universitaires de Louvain.

Sabbe, M., Moyson, S., & Schiffino, S. (2021). *Social Policy & Administration*, 55(1), 206-225.

Schoorman, F. D., Mayer, R. C., & Davis, J. H. (2007). *An integrative model of organizational trust: Past, present, and future*. *Academy of Management review*, 32(2), 344-354.

Taylor, I., & Kelly, J. (2006). *Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky*. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 629-642.

Thorén, K. H. (2008). *'Activation Policy in Action': A Street-level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State (Doctoral dissertation, University of Chicago)*.

Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). *Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.

Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). *Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts*. *Public Management Review*, 14(8), 1041-1059.

Van de Walle, S., & Raaphorst, N. (Eds.). (2019). *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*. Palgrave Macmillan.

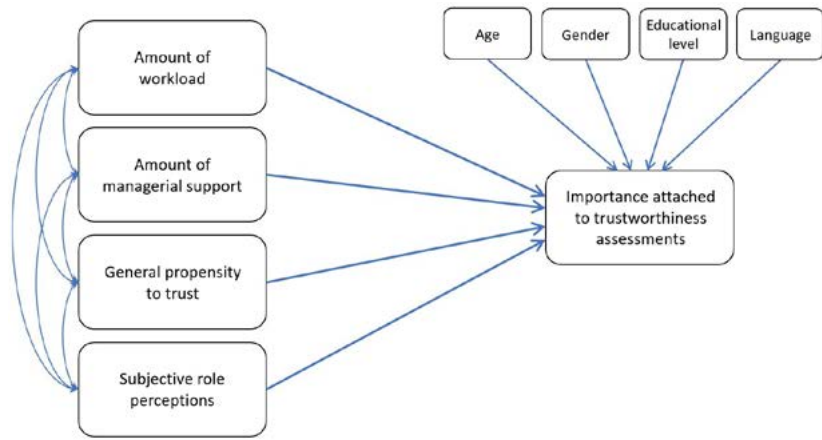
Vedung, E. (2015). *Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies*. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1(2), 15-19.

Winter, S. C. (2002, August 29). *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies [paper presentation]*. Annual meeting of the American Political Science Association, Boston.

Yang, K. (2006). *Trust and citizen involvement decisions: Trust in citizens, trust in institutions, and propensity to trust*. *Administration & Society*, 38(5), 573-595.

ANNEXES

Annexe 1 – Modèle conceptuel (étude 2)



Annexe 2 – Extrait illustratif de l'arbre thématique général (étude 1)

