

Reprendre la main après la digitalisation d'un service public

SACHA PINHEIRO, chercheure au Centre de psychologie de l'université de Porto (sachapinheiro@gmail.com).

MARTA SANTOS, maître de conférences à l'université de Porto (marta@fpce.up.pt).

LILIANA CUNHA, maître de conférences à l'université de Porto (lcunha@fpce.up.pt).

MARIANNE LACOMBLEZ, professeure émérite à l'université de Porto (lacomb@fpce.up.pt).

Une action de formation professionnelle continue ne peut négliger le fait qu'elle induit des transformations sur le plan de l'activité réelle de travail. En cela, le programme de formation est conçu en proximité avec ce qui fait la spécificité de cette activité, tout en garantissant une démarche construite dans un dialogue entre ce que l'expérience de travail a permis de réunir en termes de connaissances et ce que pourraient apporter des connaissances plus formalisées (Teiger et Lacomblez, 2013). De nombreuses études ont montré combien l'absence d'une telle approche dans la conception d'actions de formation dans un contexte de changement technologique contraint les salariés à construire seuls les liens entre la formation qu'ils ont suivie et leur travail au quotidien, confrontés qu'ils sont aux difficultés et aux embûches, souvent à leurs dépens (Delgoulet, 2001 ; Santos,

2013). Aussi convient-il de créer, au cours de l'action de formation, les conditions permettant un débat qui amène les opérateurs à analyser et à confronter les avantages et les limites de leurs nouveaux instruments de travail (Santos et Lacomblez, 2007).

A l'ère de la digitalisation, il semble qu'il faille revenir sur ces axiomes. Les transformations technico-organisationnelles, qui combinent accès à Internet et avancées technologiques et informatiques, promettent la suppression des distances géographiques, un accès élargi aux informations en temps réel, des dynamiques de collaboration plus efficaces, une optimisation des temps de travail, voire une détection instantanée des anomalies et des erreurs. On retrouve là certains arguments des phases antérieures de rationalisation des modes de production, mais aussi le pari, souvent implicite, que chacun manie aujourd'hui aisément les techno-

logies de l'information et de la communication, ce qui autoriserait à penser que l'utilisation des artefacts élaborés justifie une procédure simple et rapide d'information pour les utilisateurs. Cela revient évidemment à nier le caractère sociotechnique intrinsèque à la construction de ces artefacts, tant pour ce qui relève de l'analyse des situations de travail antérieures et de l'expérience acquise par les opérateurs, que pour les présumés qui soutiennent la conception des programmes informatiques. On sait combien ces approches technicistes de la conception, en constituant un nouveau cadre prescriptif des activités de travail, imposent des modes opératoires rarement ajustés aux finalités effectives, qui exigent la mise en place de multiples tentatives, par essais et erreurs, d'appropriation et de régulation (Béguin, 2007).

Les études de cas faisant état des transformations « digitales » (Baudin et Nussold, 2018) donnent trop souvent à voir des démarches technicistes et descendantes, au sein desquelles la participation des opérateurs concernés n'a que peu de place et où l'action de formation n'a qu'un statut résiduel. Les effets attendus se concrétisent souvent en dysfonctionnements, dont la responsabilité est volontiers attribuée aux opérateurs. Point n'est besoin de souligner les conséquences que les chercheurs relèvent alors sur le plan de la santé des salariés et des risques de marginalisation de certains d'entre eux. Ce cadre de réflexion s'élargit lors-

qu'on est attentif à l'historique de ces transformations dans les évolutions de certains services publics. Les démarches s'inscrivent habituellement dans un projet d'amélioration de l'efficacité de la relation de service et de la rapidité de la prestation, en y associant, explicitement ou non, des considérations critiques relatives au volume de l'emploi enregistré dans la fonction publique. Décideurs et concepteurs se retrouvent alors dans des démarches où la participation et la controverse sont souvent évitées, dans un processus qui, pourtant, mérite le débat. Car les conditions dans lesquelles l'Etat assure aux citoyens le respect de leurs droits convoquent des valeurs qui ne peuvent être revues à l'aune des lois du marché et qu'il convient de préserver (Schwartz, 2000 ; Cunha et Lacomblez, 2007).

La digitalisation de l'Institut national de sécurité sociale brésilien

Une recherche¹ a été menée récemment sur l'organisme qui, au Brésil, évalue et concède des indemnités aux personnes lorsqu'elles perdent leur emploi ou des pensions lorsqu'elles ont atteint l'âge de la retraite. En 2019, l'Institut national de sécurité sociale brésilien (INSS) est représenté dans le pays par 1 600 agences (centres d'accueil) et plus de 30 000 agents.

Lancé en 2017, le projet *INSS Digital* s'inscrit dans la vague récente des « e-services » et de la généralisation du principe de la prestation de services par

1. On y retrouve des dynamiques proches de celles rapportées dans des bilans menés ailleurs (cf. notamment ANACT/ARACT, 2018).

voie électronique. Les objectifs affichés sont explicites : simplification et efficacité du secteur public ; compression des dépenses publiques, et particulièrement des charges salariales.

Le processus de digitalisation de l'INSS avait principalement pour objectif de remplacer la phase d'examen des dossiers des usagers, menée jusque-là par les agents, en leur présence ou par une analyse à distance sur la base de documents digitalisés et insérés sur une plateforme administrée au niveau national. Cela devrait permettre un meilleur équilibre entre l'ensemble des requêtes et leur répartition parmi les différentes agences du pays.

Cette reconfiguration du travail a exigé des agents-analystes qu'ils acquièrent de nouvelles compétences : maîtrise des logiciels en usage dans les nouveaux modes opératoires ; gestion d'un flux accéléré d'informations ; capacité d'établir un échange virtuel, à distance, au sein d'un collectif de travail ; connaissances juridico-techniques adaptées à l'éventail élargi des usagers. A cela s'ajoute la définition de normes de production plus exigeantes, intégrées dans un nouveau système d'évaluation. Du côté des responsables, ont été anticipées les « résistances au changement », interprétées essentiellement par l'absence de « compétences digitales » ou d'un refus d'une intensification de l'activité. Les actions de formation mises en place ont ainsi articulé une composante comportementale (convaincre les agents à se montrer réceptifs et collaboratifs dans le nouveau modèle) et une composante

technique de familiarisation avec les nouveaux outils.

Notre recherche a montré l'arbitraire des jugements émis « en extériorité » (Schwartz, 2000), mettant en évidence la multiplication des entraves créées par les transformations « digitales » qui, finalement, empêchent le bon exercice de la mission des agents. On pourrait croire que l'histoire des idées a cessé de considérer le progrès technique comme étant intrinsèquement porteur d'améliorations ; c'est loin d'être le cas lorsque les innovations technico-organisationnelles ne s'appuient pas sur le travail réel pour améliorer les conditions de son exercice.

Une étude de terrain

Notre recherche avait pour objet l'usage des outils techniques dans l'activité des agents-analystes de l'INSS, en envisageant leur mission en fonction non pas du résultat à atteindre mais des façons de la mener (Cunha, 2012). Le caractère éminemment sociotechnique du processus de digitalisation émerge dans la définition des stratégies développées afin de trouver un nouvel équilibre entre les intérêts des usagers et les normes de production redéfinies.

Le chronogramme de la recherche (*figure 1*) permet de saisir comment ont été programmés le recueil d'entretiens et les observations de l'activité des agents-analystes, complétées de moments de verbalisation. Dix-neuf agents-analystes ont accepté de participer à notre étude, parmi la soixantaine exerçant cette activité.

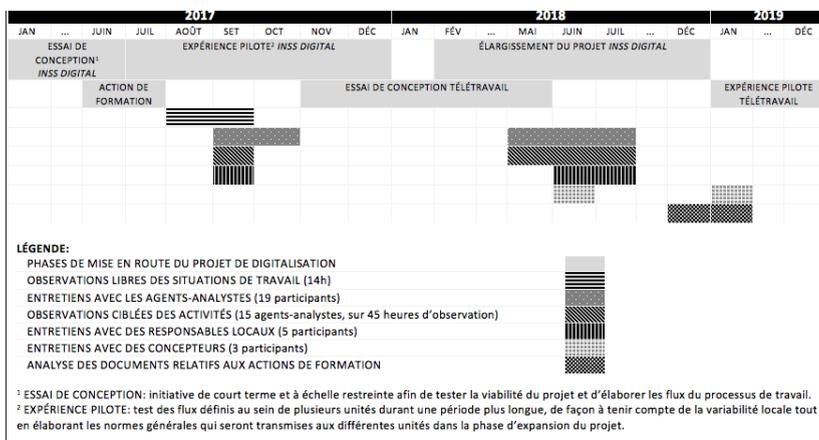


Figure 1. Chronogramme de l'étude de terrain.

Parmi les données recueillies, celles qui semblent primordiales ici concernent surtout le constat des dilemmes qui traversent désormais l'activité réelle des agents-analystes, face aux multiples obstacles qui nuisent à leur volonté de mener à bien leur mission.

La grande transformation

L'activité de ces agents-analystes requiert une bonne maîtrise de la législation et des instructions définies pour son application. Il s'agit d'une activité complexe. S'il existe des procédures courantes pour certains dossiers, le nombre de dossiers exigeant une analyse plus poussée mobilise une part importante du temps de travail des agents. Seuls l'expérience et les échanges au sein du collectif permettent de garder une attention constante aux évolutions du cadre législatif, d'émettre des avis pertinents face au large éventail des demandes, de rechercher les

formules envisageables dans le calcul des indemnités ou de la pension.

Si la formation de base et la formation continue s'avèrent ici fondamentales, l'autoformation et l'expérience le sont tout autant. L'activité exige une posture active au cours des entretiens avec les usagers, dans une recherche constante d'informations pertinentes afin de mieux comprendre la requête ou, le cas échéant, de la réorienter.

La digitalisation met fin à la rencontre directe entre l'agent-analyste et l'utilisateur. En réalité, elle segmente l'activité en trois étapes : la digitalisation des documents annexés au dossier ; leur authentification et la création du protocole sur la plateforme digitale ; l'analyse à conclure. Les deux premières étapes sont désormais effectuées majoritairement dans les agences, mais elles peuvent l'être par des entités partenaires (ONG, syndicats, entreprises privées...) labellisées. La troisième est toujours assurée par les agents-analystes.

Les concepteurs de cette transformation ont fait l'hypothèse qu'en retirant aux agents-analystes certaines tâches considérées comme mineures (authentification des documents et organisation du dossier), et en leur épargnant les entretiens avec les usagers, leur temps de travail permettrait une analyse de fond et limiterait les erreurs d'appréciation. S'agissant de l'environnement de travail, trois lieux ont été prévus : le maintien au sein d'une agence ; l'attri-

bution d'un poste de travail éloigné des usagers, au sein d'une des nouvelles centrales d'analyse créées dans le cadre du projet *INSS Digital* ; le télétravail. Seule la première formule maintient une évaluation de la production collective associée à un contrôle de présence électronique. Dans les deux autres, le suivi de la production de dossiers conclus est individuel et non soumis à un contrôle de présence.

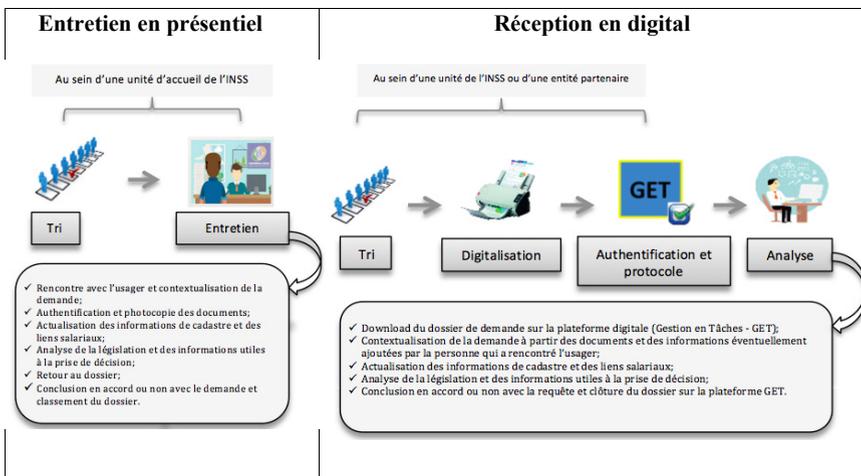


Figure 2. L'activité des agents-analystes avant et après la transformation digitale.

Former pour « l'excellence »

Afin de transmettre le cœur du projet de l'action de formation prévue dans le cadre de cette transformation, il nous a été dit : « Il y a eu une préoccupation sérieuse pour que les personnes soient formées. Au départ, il s'agissait seulement de survoler le système, mais nous avons réussi à construire un plan de formation couvrant la transformation

dans ce qu'elle exige en termes de changement de comportement. Malheureusement, l'INSS ne disposant pas des ressources permettant à tous les agents d'être présents, nous avons dû optimiser au maximum le peu de ressources existantes » (*responsable de la conception du projet de formation, 36 ans, dix ans d'ancienneté au sein de l'INSS*). Le programme destiné aux agents-analystes est le résultat du travail de

treize membres du personnel de l'INSS qui avaient participé aux différentes phases de la conception du projet *INSS Digital*. Trois cents agents-analystes ont

suivi la formation puis ont été chargés d'assurer sa démultiplication auprès de leurs collègues immédiats.

La formation a suivi le modèle suivant :

Objectif: Former les agents concernant le <i>INSS Digital</i> , en mettant en évidence leur importance en tant que protagonistes et multiplicateurs du processus; et la nécessité de changer de modèles mentaux en construisant un nouveau paradigme dans l'accueil de la population.		
Module	Charge horaire	Contenus
Théorique	16 heures	Importance sociale de l'INSS; Rôle de l'agent sur le plan de la transformation sociale et responsabilité dans l'excellence de l'accueil; Contextualisation historique du projet <i>INSS Digital</i> et définition de ses piliers et prémisses; Le monde actuel, le processus des changements et les effets sur l'INSS; Nouveaux outils et systèmes et redéfinition des processus de travail à partir de la digitalisation.
Pratique	16 heures	Fonctionnalités des nouveaux systèmes et outils; Pratique du nouveau flux d'accueil.

Figure 3. Modèle de l'action de formation.

Ce programme permet de saisir plus concrètement la logique qui a guidé sa conception : aucun débat n'est prévu car le processus de la transformation technico-organisationnelle a été défini préalablement ; l'agent est valorisé dans sa capacité à s'adapter aux nouvelles directives, à faire preuve de son adhésion et à en être porteur ; celle-ci est légitimée par la conviction que la digitalisation est naturellement associée au progrès d'une meilleure efficacité du service proposé aux usagers. Quant aux heures de pratique, elles ont essentiellement consisté en une familiarisation avec les nouveaux logiciels. La formation assurée ensuite par les « démultiplicateurs » a repris les questions techniques de l'utilisation des logiciels, le plus souvent dans des moments d'orientation pratique au cours de leur activité et de celle de leurs collègues.

L'activité réelle du travail digitalisé

Nos premiers entretiens avec les responsables ont révélé que plusieurs indicateurs ne correspondaient pas aux attentes du projet, le plus évident, pour nos interlocuteurs, étant le nombre croissant de recours déposés par des usagers, interprété comme révélateur d'une baisse de la qualité du service. Mais sur quelle trame inscrire ce constat ? Qu'en disent les protagonistes immédiats ? Qu'avons-nous constaté ?

Maîtriser le rythme pour bien faire

« Notre travail, qui est de la reconnaissance de droits, ne peut pas être fait n'importe comment, parce que, selon le degré d'attention qu'on lui accorde, on peut porter préjudice à l'assuré » (60 ans, 36 ans d'ancienneté).

« Lorsqu'on menait l'entretien en présentiel, on avait le temps ; on pouvait clôturer le dossier dans le système mais le reprendre plus tard » (52 ans, 33 ans d'ancienneté).

Avant la mise en application du projet digital, les agents prenaient le temps de réaliser une analyse approfondie de chaque dossier et de débattre des cas les plus complexes, tout en veillant à respecter le nombre de dossiers à traiter durant la journée. Cela avait requis le déploiement de stratégies de régulation dans l'usage des systèmes techniques. Ainsi, l'enregistrement anticipé du traitement d'un dossier permettait de le reprendre ensuite pour une analyse plus attentive qui, souvent, prolongeait la journée de travail. Le temps prescrit était respecté mais les exigences propres au cas étudié l'étaient également, et cela « avec calme et tranquillité », en évitant les erreurs produites par « manque d'attention » ou par « manque d'informations ou de connaissances ».

Rosa (2014) observe que les salariés sont amenés à ralentir le rythme de leur activité afin de préserver les occasions d'apprentissage et de consolider des compétences sur du plus long terme. Ce temps d'autoformation garantit une actualisation des connaissances ; il est indissociable de l'aide des collègues, des interactions physiques d'un réseau de pairs, et donc d'une situation collective d'apprentissage (Carré, 2018).

Accélérer dans la complexité

« On a des lois, des instructions normatives, mais on a constamment des

doutes parce que c'est une matière pleine de controverses et qu'elle relève de l'interprétation. De combien de temps allez-vous disposer maintenant pour investir sur ce plan ? » (46 ans, 10 ans d'ancienneté).

« Tout change sans arrêt ; l'un fait d'une façon, l'autre d'une manière différente ; et après on constate que l'on s'est trompé (28 ans, 6 ans d'ancienneté).

« Ils n'appellent pas cela formation, ils disent orientation. Mais ce type de service ne peut pas être orienté, il a besoin d'une vraie formation ! Tout le monde ici n'est pas habitué aux technologies que nous devons utiliser dans le digital » (60 ans, 36 ans d'ancienneté). Alors que l'on avait prédit les progrès portés par la technique, c'est le surplus d'exigences qui s'impose. Certes, les agents utilisaient depuis longtemps les programmes de leurs ordinateurs. Mais le passage à de nouvelles technologies et à de nouveaux logiciels exige une maîtrise de schémas d'utilisation différenciés (Rabardel, 1995), dans un flux accéléré d'informations. De plus, l'ensemble des requêtes sur le plan national étant à présent réparti parmi les différentes agences du pays, les dossiers rapportent souvent des histoires professionnelles peu habituelles aux agents qui les analysent, exigeant un temps de recherche plus conséquent.

Quant au collectif, il n'est plus que virtuel, notamment parce que, le plus souvent, les dossiers ont été élaborés par des opérateurs exerçant leur activité en d'autres lieux. Il s'agit d'un collectif au sein duquel on ne se voit plus, on ne se connaît plus. Là encore, le temps fait

défaut pour trouver qui peut aider lorsqu'un document n'est pas le bon, lorsque la requête devrait être reformulée, lorsque le collègue qui maîtrise le mieux un aspect particulier de la législation est difficilement joignable. Dans ce temps de nouvelles normes de production, où chaque dossier ouvert doit impérativement être clôturé dans un délai très court, le risque d'erreurs est patent, alors même que chacun souhaiterait que les conclusions soient les plus correctes possible.

Les dilemmes de la meilleure réponse possible

« Si je lui accordais ce qu'il demande, ce serait correct ; mais il faut que je lui téléphone pour lui demander s'il accepte ce montant ou s'il préfère attendre le cap des 35 ans qui lui serait bien plus avantageux. On se sent dans l'obligation d'éclairer l'utilisateur » (60 ans, 36 ans d'ancienneté).

« Quand j'ai un doute, je téléphone à la personne : "Expliquez-moi." Ou quand je fais une simulation de montant de la pension, je lui demande : "Ça donne cela ? Acceptez-vous ?" Il peut bien sûr abandonner sa demande plus tard, au vu de la réponse finale, mais cela exigera alors la création d'un autre dossier, pour lui et pour l'INSS » (43 ans, 14 ans d'ancienneté).

Ces exemples de démarches s'émancipent de l'impératif d'une réponse administrativement « correcte », en allant au-delà de la recherche d'informations et de connaissances juridiques et en veillant à trouver la meilleure réponse

possible grâce aux enseignements tirés de l'expérience de la relation avec les usagers. Ces entretiens préalables permettraient, non seulement le recueil et l'examen des documents requis, mais également des informations utiles pour réajuster et anticiper les incertitudes ou les obstacles à la bonne poursuite de l'analyse.

En établissant le bilan d'une vie professionnelle durant laquelle le salarié a été exposé à des environnements de travail reconnus dans le champ légal de la pénibilité, l'analyste sera en mesure de proposer une alternative tenant compte du régime général de retraite. A présent, le contact avec l'utilisateur s'effectue *via* la plateforme digitale, dans un langage dont on ne sait jamais si l'utilisateur le comprendra convenablement. Il faut alors recourir au téléphone.

La notion de « réponse correcte » est ainsi supplantée par celle de la « meilleure réponse possible ». C'est là un révélateur de la façon dont les agents-analystes considèrent leur mission : aider le citoyen à identifier ses droits ; lui donner toutes les informations indispensables afin que son dossier soit bien instruit et puisse être rapidement analysé et conclu, ce qui ne peut être que favorable au fonctionnement de l'INSS.

Quand les usages de la digitalisation défont

Cette recherche a mis en relief ce qu'un processus de digitalisation est susceptible de ne plus permettre. On peut ici évoquer le concept d'« activité empê-

chée » (Clot, 1999). Mais il y a sans doute plus dans ce que révèle l'histoire de la digitalisation de l'INSS. Car la logique sous-jacente illustre le projet que certains ont la prétention d'imprimer de façon plus générale à tout organisme relayant les missions d'un Etat social, arguant souvent d'impératifs de restrictions budgétaires. On rejoint alors la préoccupation de ceux qui se montrent sensibles à ce que les usages de nouvelles technologies défont (Bobillier-Chaumon et Clot, 2016).

Les conditions dans lesquelles ces usages sont définis, depuis la conception jusqu'à la mise en application, sont donc primordiales (Valenduc et Vendramin, 2019), et l'action de formation peut y avoir une place cruciale. Celle décrite plus haut l'a démontré a contrario, en ayant été à la fois le révélateur et le moteur d'un projet loin d'être anodin. Elle a en effet relayé, et cherché à imposer, la délimitation restrictive de la fonction de l'agent-analyste, la conception restreinte de la qualité du service, la bureaucratisation de la relation avec l'utilisateur. Mais son rôle fut aussi essentiel dans l'imposition du principe de l'urgence, sans espace

pour la réflexivité ni pour le débat sur le devenir de la profession des agents-analystes.

Sans avoir été mis explicitement en question, le service a été redéfini dans les interstices de sa production, où le travail humain jouait un rôle primordial. Et c'est ce travail humain que l'action de formation a laissé dans l'ombre, dans une fuite en avant qui annonce bien des marginalisations : celle des agents qui auront du mal à suivre ou ne se reconnaîtront plus dans la prestation du service ainsi redéfini, mais également celle des citoyens connaissant mal leurs droits ou maniant difficilement les techniques digitales.

Pourtant, les options auraient pu allier ce que permettent les avancées technologiques et la plus-value de l'expérience des agents sur le plan de la qualité et de la fiabilité du travail (Gaudart, 2000), dans une autre réflexion concernant l'usage des moyens disponibles et les procédures définies, tout en privilégiant des actions de formation guidées par des valeurs de respect des protagonistes et de maîtrise des conditions dans et pour lesquelles chacun souhaite travailler et vivre (Teiger et Lacomblez, 2013). ♦

Bibliographie

- ANACT/ARACT. 2018. « Les transformations du travail dans la fonction publique : expérimentations et perspectives de développement ». *La revue des conditions de travail*. N° 8.
- BAUDIN, C. ; NUSSHOLD, P. 2018. « Digitalização e evolução do trabalho real ». *Laboreal*. Vol. 14, n° 2, p. 9-14.
- BÉGUIN, P. 2007. « Prendre en compte l'activité de travail pour concevoir ». *@ctivités*. Vol. 4, n° 2, p. 107-114.

- BOBILLIER-CHAUMON, M.-E. ; CLOT, Y. 2016. « Clinique de l'usage : les artefacts technologiques comme développement de l'activité ». *@activités*. Vol. 13, n° 2.
- CARRÉ, P. 2018. « De l'autodidaxie aux big datas : continuités et ruptures ». *Education permanente*. N° 215, p. 31-37.
- CLOT, Y. 1999. *La fonction psychologique du travail*. Paris, Puf.
- CUNHA, L. 2012. *Mobilidades, territórios e serviço público : debates sobre o interesse colectivo à margem do paradigma de uma sociedade móvel*. Université de Porto, thèse de doctorat en psychologie.
- CUNHA, L. ; LACOMBLEZ, M. 2007. « Marché et régulation de l'intérêt général dans le secteur du transport routier de passagers: un débat rénové par l'activité des conducteurs ». *@activités*. Vol. 4, n° 1, p. 133-140.
- DELGOULET, C. 2001. « La construction des liens entre situations de travail et situations d'apprentissage dans la formation professionnelle ». *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*. Vol. 3, n° 2.
- GAUDART, C. 2000. « Quand l'écran masque l'expérience des opérateurs vieillissants : changement de logiciel et activité de travail dans un organisme de services ». *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*. Vol. 2, n° 2.
- RABARDEL, P. 1995. *Les hommes et les technologies : approche cognitive des instruments contemporains*. Paris, Armand Colin.
- ROSA, H. 2014. *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*. Paris, La Découverte.
- SANTOS, M. 2013. « Contribution d'un cadre théorique pour l'évaluation d'une action de formation en entreprise ». Dans : C. Teiger, M. Lacomblez. *(Se) Former pour transformer le travail : dynamiques de constructions d'une analyse critique du travail*. Québec, Presses de l'Université Laval, p. 564-572.
- SANTOS, M. ; LACOMBLEZ, M. 2007. « Que fait la peur d'apprendre dans la zone prochaine de développement ? ». *@activités*. Vol. 4, n° 2.
- SCHWARTZ, Y. 2000. *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe*. Toulouse, Octarès.
- TEIGER, C. ; LACOMBLEZ, M. (dir. publ.). 2013. *(Se) Former pour transformer le travail : dynamiques de constructions d'une analyse critique du travail*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- VALENDUC, G. ; VENDRAMIN, P. 2019. « La fin du travail n'est pas pour demain ». *Notes de prospective de l'European Trade Union Institute*. N° 6. Mars.