

Incivilités et civilité dans les espaces d'accueil des Caf: changer de regard

Anne Wyvekens

► **To cite this version:**

Anne Wyvekens. Incivilités et civilité dans les espaces d'accueil des Caf: changer de regard. Revue des politiques sociales et familiales, Caisse nationale des allocations familiales, 2015, pp.67-79. <<https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/x-publications/politiques-sociales-et-familiales>>. <halshs-01328120>

HAL Id: halshs-01328120

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01328120>

Submitted on 21 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Incivilités et civilité dans les espaces d'accueil des Caf : changer de regard

Anne Wyvekens

Institut des sciences sociales du politique (CNRS/ENS Cachan/Paris-Saclay/Université Paris Ovest Nanterre).

Mots-clés

- Espace d'accueil Caf
- Incivilités
- Civilité

Dans les bureaux d'accueil des caisses d'Allocations familiales (Caf), de même que dans de multiples autres espaces publics ou ouverts au public, la problématique des incivilités, objet de réflexions et de travaux depuis de nombreuses années, est plus que jamais d'actualité. Investies par la recherche scientifique, les incivilités le sont également par des institutions et des entreprises directement affectées par ce phénomène. Réalisée, en réponse à un appel d'offres lancé par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) en 2014, par une équipe de chercheurs-consultants du groupe Réussir l'espace public et du cabinet Etéicos ⁽¹⁾, la recherche dont cet article présente les résultats offre un exemple de la façon dont préoccupations théoriques et enjeux pratiques s'alimentent mutuellement. Un travail important a été réalisé par la Cnaf (encadré 1, p. 68), tant dans la description des faits d'incivilité que dans l'élaboration d'outils destinés à y faire face. L'enquête menée dans ces deux Caf en 2015 (encadré 2, p. 69) apporte un éclairage particulier, complémentaire aux réflexions et développements opérés par la branche Famille, tout en enrichissant la réflexion sur la notion même d'« incivilité ». Le matériau empirique recueilli dans les espaces d'accueil de deux Caf et l'analyse effectuée pour répondre aux préoccupations gestionnaires de la Cnaf inscrivent la recherche dans le prolongement de travaux théoriques antérieurs auxquels ils apportent à la fois confirmation et précisions. L'article vise à montrer que là où la politique de la Cnaf repose, à bien des égards, sur une représentation « quasi pénale » de l'incivilité, les observations et les entretiens réalisés sur le terrain complexifient cette représentation. Prenant en compte à la fois l'aspect relationnel des phénomènes – les interactions et la civilité qui peut s'y manifester – et l'impact qu'a sur les comportements le contexte – matériel, organisationnel, réglementaire – dans lequel ils prennent place, la recherche a conduit à repenser la manière dont l'institution peut appréhender et agir sur les situations qui mettent les Caf à l'épreuve.

Avant de dresser l'état des lieux de ce qui « fait » incivilité dans le contexte des Caf, il est nécessaire de rappeler l'origine de la notion, les débats dont elle fait l'objet et l'évolution de son contenu depuis son apparition dans le champ de la réflexion sur l'insécurité. L'introduction par certains travaux de la notion de « civilité », et l'usage particulier qui en a été fait dans cette recherche, conduisent à analyser les observations réalisées sous l'angle du rapport entre le potentiel de civilité des interactions et des environnements et l'émergence de faits susceptibles d'être qualifiés d'« incivilités ».

Incivilités, civilité : de quoi parle-t-on ?

Depuis que Sebastian Roché a importé en France la notion américaine de « disorders » (« désordres » – Skogan, 1990), la réflexion sur les incivilités a considérablement évolué. Dans son ouvrage sur le sentiment d'insécurité, le chercheur les définissait comme « *des comportements qui ne sont pas nécessairement illégaux au sens juridique, mais que l'on trouve systématiquement associés aux déclarations d'inquiétude* », « *des infractions à l'ordre conçu rencontrées dans la vie quotidienne* » (1993, p. 142) ⁽²⁾. Conceptuellement, il les présente comme le « *chaînon manquant* » entre les deux dimensions du sentiment d'insécurité, telles qu'elles ont été « disjointes » par Frank F. Furstenberg (1971) : la « *peur du crime* » (« *fear of crime* »), l'évaluation qu'une personne fait de ses chances de victimisation, et la « *préoccupation* » (« *concern* »), l'évaluation du caractère problématique de la délinquance dans le pays. « *Les actes de délinquance et le défaut de politesse des jeunes enfants sont convoqués côte à côte pour justifier la peur personnelle et la préoccupation pour l'ordre* » (p. 143). Cette première approche situe nettement l'incivilité « à l'ombre de l'infraction ». Même si « *les incivilités engagent l'ordre social et non pas l'ordre tel qu'il est défini par la loi ou les acteurs du système pénal (police et justice)* » (Roché, 1996, p. 88), elles ont des auteurs, représentent une menace, et appellent une réponse : en témoigne par

(1) La recherche a été réalisée par Yves Janvier, Clémence Rouballay, Sophie Tiévant, Anne Wyvekens, coauteurs du rapport (Rep–Etéicos, 2015).

(2) Il précise : « *Par ordre conçu, nous entendons l'ordre social (et non juridique) tel qu'il devrait être dans l'esprit des individus* ».

La branche Famille face aux incivilités

Dans les années 2000, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) a engagé des réflexions sur la thématique des incivilités et de la gestion des agressions de ses agents. Un groupe de travail composé de trois directions de la Cnaf et de représentants de dix caisses d'Allocations familiales (Caf) a ainsi mené une étude sur les procédures mises en œuvre au sein des organismes quant à la prévention, le traitement et le suivi des agressions et des incivilités. Les premiers constats montraient une grande hétérogénéité dans la gestion de ce phénomène d'une Caf à l'autre, une méconnaissance de la qualification et de la volumétrie des actes et, plus généralement, une relative méconnaissance de la portée, des caractéristiques et des causes des phénomènes d'agression et d'incivilités.

Pour prévenir et répondre à ces incivilités, la branche Famille développe, depuis quelques années, des plans de prévention, réaménage les locaux, met en place des formations et des actions de communication. Un certain nombre d'outils sont proposés aux Caf avec, notamment, la mise à disposition d'une base de données d'enregistrement des incivilités et des agressions (Récit) pour mesurer plus finement le problème sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, pour répondre à ces situations, des groupes d'analyse des pratiques ont été créés localement et, au niveau national, une cellule d'écoute et d'accompagnement psychologique a été mise en place en 2013 pour tous les salariés. Au sein des espaces d'accueil, des médiateurs et/ou des vigiles sont présents pour réguler les flux et désamorcer la montée de tensions. Des systèmes d'alertes et de vidéosurveillance apparaissent également sur certains sites. De plus, des signalements et des mains courantes sont déposés, et des partenariats avec les commissariats de police et le Parquet sont organisés.

 Source : Wyvekens A., Tiévant S., 2015, Production d'incivilité et de civilité dans les espaces d'accueil de la branche Famille, *Dossiers d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 181, avant-propos, page 4.

exemple une enquête dont S. Roché (1996) rend compte sur les perceptions et les attitudes des institutions chargées de leur traitement. « [Les incivilités] sont à l'extrême limite du champ pénal, et bien souvent les réponses qu'on peut leur apporter sont complexes, coûteuses en temps et d'une efficacité incertaine » (p. 92).

La conceptualisation de l'incivilité à proximité de l'infraction a fait l'objet, assez rapidement, de critiques diverses⁽³⁾. Les professionnels de la justice voient d'un mauvais œil la possibilité que ces comportements problématiques mais « pas nécessairement illégaux au sens juridique » puissent

faire l'objet de réponses qui auraient la couleur de la justice sans en être vraiment : parallèlement aux « rappels à la loi » prononcés par les magistrats du parquet, il est question, à l'époque, de donner aux maires un pouvoir de réprimande analogue. Plus fondamentalement, la notion ainsi définie est disqualifiée au nom de la dénonciation d'une extension du contrôle social à de « petites choses » qu'il serait plus pertinent d'aborder sous un angle autre que celui de la sanction, de quelque nature qu'elle soit. Ainsi, Hugues-Olivier Hubert estime-t-il urgent « tant d'un point de vue scientifique (théorique et analytique) que politique, de déconstruire le concept d'incivilité » (2000, p. 246-247). Il dénonce « la catégorisation binaire des populations en termes de "menaçants-menacés" [...] en raison de sa naïveté et de sa méconnaissance des réalités ». H.-O. Hubert enquête, à l'époque, sur les jeunes et leurs comportements dits « incivils ». Le concept ne convient pas, selon lui, pour définir la complexité des méfiances dans les relations sociales, telle qu'elle lui apparaît dans son travail de terrain. Peu opératoire, il ne l'est en définitive à ses yeux que « pour dissimuler l'accroissement d'une surveillance, peu légitime, sur des populations et des espaces ciblés ». Il procède alors (p. 256 et s.) à ce qu'il appelle un « exercice de retournement », montrant comment les pratiques dites « normales » de contrôle d'identité et de dispersion peuvent être vécues par les jeunes comme des incivilités commises à leur égard et comment « bien des choses sont en jeu... qui touchent aux codes d'interactions. Ainsi, le regard, la scène et la présence du public, le contexte spatial, le langage, le temps sont autant d'éléments avec lesquels les acteurs donnent du sens aux interactions qu'ils vivent ». S. Roché (2002, p. 39 et s.) opère quant à lui sa « progression vers une définition des incivilités » dans une direction moins éloignée qu'il n'y paraît. Il centre son propos sur l'importance de l'espace public qui en constitue le cadre, en reprenant l'analyse proposée par James Q. Wilson et George L. Kelling (1982) sous le titre *Broken Windows*. S. Roché s'inscrit toutefois en faux contre les politiques de tolérance zéro qui furent tirées de leur propos et suggère, au contraire, un éventail de réponses issues d'acteurs autres que ceux de la sécurité, en particulier la notion de « garant des lieux ».

Une autre série de travaux va contribuer à enrichir la notion d'« incivilités ». Car si la *notion* est problématique, la *réalité* l'est tout autant. Un certain nombre de gestionnaires des espaces concernés – gares, bureaux de poste,

(3) S. Roché lui-même en dresse la liste dans un ouvrage postérieur (2002, p. 61 et s.).

Méthode et terrains d'enquête

Le groupe Réussir l'espace public (Rep) et le cabinet Etéicos ont réalisé l'enquête selon une méthode qualitative, sur deux sites : une caisse d'Allocations familiales (Caf) en région parisienne, une autre en province, respectivement dénommées « Caf Vermillon » et « Caf Indigo ». Dans un cas comme dans l'autre, le recueil de données a eu lieu dans les locaux d'accueil du siège de chaque organisme. Le travail de terrain proprement dit a été précédé de l'examen de ressources documentaires produites au niveau national : le dossier « Repères » exposant la nouvelle doctrine d'accueil dans les Caf, le « Kit incivilités » à destination des agents, les données issues de l'outil « Récit »⁽¹⁾ et de la cellule d'écoute nationale, les comptes rendus de groupes de travail et d'enquêtes, des documents sur la formation à la gestion des incivilités. Diverses données de cadrage sur les deux sites d'enquête ont également été récoltées. L'enquête s'est déroulée au printemps 2015, sur un total de seize journées : deux chercheuses ont été présentes sur site pendant huit journées, le travail en binôme étant l'occasion d'une première analyse, au fil de l'enquête, des informations recueillies. Les jours d'enquête ont été choisis de façon à observer des fréquentations d'importance contrastée.

Le recueil de données a consisté d'une part dans l'observation ethnographique des lieux, des situations et des comportements dans l'espace d'accueil et aux différents niveaux de réception des allocataires. Deux types d'entretien ont été réalisés. Les premiers concernent le personnel des Caf⁽²⁾ : cadres, agents d'accueil, autres membres du personnel (agent de sécurité incendie, vigile). Une trentaine d'entretiens semi-directifs approfondis ont été menés, les agents étant interrogés sur la base du volontariat, tantôt hors activité, tantôt après observation de leur travail. Les seconds sont des « entretiens-minute » réalisés avec les usagers pendant leur attente. L'intérêt de ce type d'entretien – compte tenu du fait qu'il était matériellement inenvisageable de composer un échantillon de personnes qui auraient fait l'objet d'un entretien classique – consiste dans la possibilité de relier observation et recueil de discours, les usagers étant interrogés « en situation ». Environ quatre-vingts personnes ont été interrogées de la sorte.

Un principe d'investigation progressive a été privilégié, qui a consisté à orienter ou réorienter les observations et les entretiens au fur et à mesure de la mise à jour d'éléments nouveaux susceptibles d'enrichir l'analyse.

 (1) Récit est un outil national de signalement, d'enregistrement et de suivi des incivilités et des agressions subies par les agents en situation d'accueil physique, téléphonique et/ou de contrôle.

(2) Les auteurs du rapport (Rep/Etéicos, 2015, *Production d'incivilité et de civilité dans les espaces d'accueil de la branche Famille*) dont cet article est issu tiennent à saluer l'excellent accueil qui leur a été réservé dans chacune des Caf, et l'aide précieuse apportée par les responsables de la ligne d'accueil, leurs référents pour l'enquête.

centres commerciaux –, plus soucieux de la perturbation que de sa qualification, vont soutenir voire initier des études destinées à mieux connaître le phénomène. Ainsi, notamment, après une recherche commandée par La Poste (Wyvekens *et al.*, 2003), une démarche engagée par la SNCF et pilotée par l'Anvie⁽⁴⁾ a développé un dialogue entre des représentants de diverses entreprises, publiques ou privées⁽⁵⁾, et des chercheurs (*Cahiers de la sécurité*, 2005). L'opération a conduit à la réalisation de deux recherches, financées et suivies par La Poste, la SNCF et les Galeries Lafayette (Vidal-Naquet *et al.*, 2004 ; Vidal-Naquet et Tiévant, 2005 ; Sautkina *et al.*, 2005). Ici également s'opère un changement de focale. L'espace public est ici l'espace, ouvert au public, d'une institution ou d'une entreprise. De la même manière que dans la rue entre jeunes et policiers, les incivilités sont envisagées comme étant, « la plupart du temps, le fruit des interactions sociales et non pas des actes caractérisés dument répertoriés », avec auteurs et victimes (Vidal-Naquet et Tiévant, 2005, p. 15). L'étude réalisée pour La Poste (Wyvekens

et al., 2003) met elle aussi en évidence, à travers l'analyse du discours des guichetiers, l'importance de la dimension interactive de ces situations, tant dans l'émergence des incivilités que dans les possibilités de leur régulation. Comme l'indiquent Pierre A. Vidal-Naquet et Sophie Tiévant, c'est la relation de service qui peut, ou non, déboucher sur une attitude incivile. L'analyse réalisée pour La Poste évoque le métier de guichetier, et la profonde mutation qu'il connaissait à l'époque de l'enquête, avec l'introduction d'objectifs commerciaux parallèles à la traditionnelle mission de service public. Si les Caf ne sont pas confrontées à cette dimension de vente, elles ont en commun avec La Poste le poids de contraintes institutionnelles et managériales susceptibles de perturber les interactions, et l'importance quantitative de la part précarisée de leur clientèle. Pascal André (2005) montre quant à lui comment, à la SNCF, les incivilités, menaçant les deux enjeux fondamentaux que sont la confiance des clients et l'efficacité du service, sont analysées comme un problème d'entreprise, inhérent à l'activité de celle-ci.

(4) Association nationale pour la valorisation interdisciplinaire de la recherche en sciences de l'homme et de la société auprès des entreprises.

(5) Disneyland Paris, la RATP, les Galeries Lafayette, Espaces Expansion, La Poste, la SNCF, McDonald's.

Cette approche du phénomène renouvelle les perspectives de réponses à y apporter. Inhérente à l'activité, l'incivilité est un phénomène à « domestiquer » – plutôt qu'à faire disparaître – à partir de l'identification de ses différentes sources. L'analyse des incivilités comme le résultat d'interactions ouvre sur l'observation de la *civilité* – « les actes "minuscules" qui sont légion et qui, souvent, désamorcent les conflits » (Vidal-Naquet et Tiévant, 2005, p. 30) – et, à partir de là, sur des réponses consistant à utiliser les « *compétences citoyennes* » des individus (Wyvekens, 2007) : ainsi, les compétences relationnelles des guichetiers, à La Poste, apparaissent comme des compétences cachées, insuffisamment valorisées ; de même, les compétences sociales des usagers (Rosenberg et Carrel, 2002), auteurs de régulations informelles invisibles ⁽⁶⁾, pourraient être soutenues, voire suscitées, à condition que l'usager ne soit pas d'abord vu comme un gêneur, comme un problème plutôt que comme une solution (Borzeix, 2000). Enfin, dans une veine analogue à celle explorée par S. Roché (2003), des études soulignent l'importance, dans cette problématique, de la qualité matérielle et de la gestion des lieux. Outre la dimension esthétique et la propreté des espaces, divers aspects de leur aménagement ont un impact sur la qualité des relations qui s'y déroulent : ainsi, l'installation d'un guide-file dans la salle d'accueil des bureaux de poste, le maintien ou la suppression de la vitre séparant l'agent de l'usager (Wyvekens et al., 2002). Plus largement, Réussir l'espace public (2006) analyse la sécurité d'un espace comme un élément parmi d'autres de la qualité de celui-ci.

Incivilités et civilité à la Caf : un état des lieux

La question des incivilités dans les espaces d'accueil des Caf a été posée et traitée à la lumière de ces différentes façons d'aborder la notion d'incivilité. La spécificité de l'analyse – qui se veut plus descriptive que démonstrative – a consisté, au fil des observations et des entretiens, à qualifier de « civilité » le contexte dans lequel peuvent apparaître des situations problématiques : au-delà des actes qui désamorcent les conflits, la civilité renvoie ici à une ambiance, dont la qualité est plus ou moins bonne, en fonction des différents éléments qui la constituent.

Civilité et incivilité ne sont pas considérées comme l'envers l'une de l'autre ; elles se situent dans deux registres différents. Le terme de « civilité » est utilisé pour désigner

un état d'ensemble, un « climat », correspondant à une situation spatiotemporelle qui articule à la fois des acteurs, une institution, des objets, des aménagements, des règles. Cette situation se révèle plus ou moins sensible, plus ou moins fragile. L'épithète de « civile » qui peut lui être appliquée dénote alors la qualité de cette ambiance, la sérénité ou la tension, plus ou moins importantes, qui la caractérisent. L'incivilité, elle, est analysée comme une « crise », un événement résultant d'une dynamique qui peut avoir des destins divers en raison de sa nature fondamentalement interactive. Ce que la Cnaf appelle « incivilités » renvoie généralement à des comportements des usagers considérés comme inappropriés, offensants et risqués (insultes, comportements ou discours menaçants...) à répertorier et signaler dans des outils dédiés. Or, il s'agit d'événements s'inscrivant dans une situation d'ensemble et qui sont donc conditionnés par la qualité de cette situation. Lorsque tout est calme, tranquille, lorsque les gens se sentent bien, les « faits saillants », ceux qui attirent leur attention, sont peu nombreux. Ils sont facilement supportés, digérés en quelque sorte par l'ambiance de tranquillité. À l'inverse, si tout le monde est énérvé, inquiet, fatigué, les incidents sont nombreux et irritent plus facilement, provoquant éventuellement l'émergence d'incivilités.

Au cours de l'enquête, seul un nombre infime d'incidents a été observé. Ce qui était visible, en revanche, était, la plupart du temps, de l'ordre de la qualité du climat et/ou de la régulation de situations potentiellement tendues. Le tableau dressé à partir de la combinaison entre les observations et les propos recueillis auprès des agents et des usagers est confirmé par les chiffres émanant des outils d'enregistrement des incidents utilisés par l'institution ⁽⁷⁾.

La civilité comme qualité de « l'ambiance »

Différents facteurs contribuent à la qualité de l'ambiance d'un espace d'accueil. Propriétés physiques de l'espace, caractéristiques et comportement des agents, caractéristiques et comportement des allocataires, modalités de l'accueil, organisation globale du travail, ces cinq éléments, distingués pour la clarté de l'exposé, sont évidemment largement interdépendants.

L'espace

Si les deux espaces enquêtés ont sensiblement la même superficie, le contraste entre eux est saisissant compte

(6) À propos des « stratégies et astuces informelles et spontanées » des usagers dans une file d'attente, voir la recherche d'Alice Jaspard et Sybille Smeets (2014).

(7) Cellule nationale d'écoute Pros-Consulte, dispositif « Récit » d'enregistrement des événements.

tenu de leur fréquentation respective : calme et sérénité à la Caf Indigo, dans un espace où chacun évolue à distance convenable d'autrui ; tension latente à la Caf Vermillon, dans un espace saturé où l'immobilité et la promiscuité sont la règle. Le niveau sonore est en relation directe avec la saturation de l'espace. Plusieurs usagers soulignent que les qualités esthétiques de la Caf Indigo – décor, lumière, propreté – contribuent à le rendre agréable : « *C'est très agréable : on n'est pas confiné, on n'est pas stressé, on n'a pas chaud* » (allocataire, Caf Indigo).

La visite à la Caf impliquant nécessairement un temps d'attente plus ou moins long, la possibilité de s'asseoir représente un élément de confort appréciable. Les usagers de la Caf Indigo apprécient les banquettes disposées autour de l'espace d'accueil, où l'on trouve en général une place sans difficulté. Les rangées de sièges de la Caf Vermillon, moins engageantes, sont surtout insuffisantes en quantité. Les agents soulignent l'importance de la diversification des espaces : selon le type de demande, il est préférable que les allocataires puissent être reçus dans des lieux plus ou moins clos, isolés, permettant la confidentialité. De manière plus générale, il importe d'assurer la lisibilité des différents espaces. À la Caf Vermillon, même si des progrès sont constatés par certains usagers, l'organisation de l'espace (dédoublage de l'attente, disposition des sièges) brouille la perception de la durée de l'attente. Cette perception paraît plus claire à la Caf Indigo. Enfin, divers équipements – bornes informatiques délivrant des simulations de prestations ou des attestations, boîtes permettant de déposer des documents – peuvent rendre l'attente inutile, à condition d'être repérables, disposés de façon à éviter les conflits d'usage et... en état de marche. La boîte à documents est visible et rapidement accessible à la Caf Indigo, face à l'entrée ; à la Caf Vermillon, les deux boîtes sont moins repérables. À la Caf Vermillon, lors d'une des journées d'observation, aucune borne ne permettait d'obtenir une attestation. Par ailleurs, les bornes intérieures jouxtent la file d'attente, ce qui les rend peu accessibles et dépourvues de confidentialité lors des moments de grande affluence. À la Caf Indigo, du jour au lendemain, les bornes informatiques ont été amputées d'une partie de leurs fonctionnalités, générant un accroissement de 12 % de demandes au guichet (donc une augmentation de l'attente), et quelques mouvements d'humeur :

– Une jeune femme : « *Pour mettre des vigiles, ils y*

arrivent, pour dire qu'il ne faut pas g..., ils y arrivent, pour prendre les sous des gens, ils y arrivent, mais pour mettre des machines à disposition, ça... » (observation, Caf Indigo).

Les agents

Les observations et les entretiens révèlent comment la personnalité et le comportement des agents ⁽⁸⁾ ont un impact sur la qualité du climat régnant dans l'espace d'accueil. Une remarque, entendue dans les deux Caf, est ainsi éloquente : « *Les agents victimes d'incidents sont souvent les mêmes* ». En d'autres termes, si le goût du contact facilite la relation avec les allocataires, à l'inverse, la peur du contact, ou simplement le manque d'aisance dans la situation de face-à-face, contribuent à créer de la tension. La même remarque peut s'appliquer à la plus ou moins grande assurance des agents sur le plan technique : la peur que certains éprouvent de ne pas pouvoir répondre aux demandes qui leur sont adressées est également un facteur de tension : « *Il faut être sûr de soi. S'ils sentent qu'on doute, ils nous mangent* » [gestionnaire conseil (GC), Caf Indigo]. L'attitude dans la relation avec l'allocataire est décisive. La considération, la bienveillance, manifestées par les uns contrastent avec l'attitude moralisatrice, méprisante, ou encore exaspérée observée chez d'autres. Alors que certains agents considèrent la plupart des allocataires comme des profiteurs, des assistés, d'autres s'appliquent à ne pas culpabiliser l'utilisateur. La qualité du rapport aux allocataires passe également par le langage utilisé : clair et abordable chez les uns, il est jargonnant chez d'autres. La considération pour les allocataires prend des formes diverses. Ainsi, à la Caf Vermillon, un conseiller de service à l'utilisateur (CSU) porte invariablement chemise et cravate. La connaissance et la prise en compte des spécificités culturelles ou linguistiques des allocataires sont un autre exemple de cette considération. L'élément crucial réside évidemment dans le traitement de la demande. Là où certains agents expliquent la situation de façon détaillée et procèdent à un traitement complet du problème, d'autres ont tendance à « expédier » l'utilisateur et sa demande. Les contraintes organisationnelles – limitation du temps d'entretien – ne sont pas toujours en cause. La qualité des relations entre les agents est également mise en avant. L'entraide au guichet est érigée en principe à la Caf Indigo : les gestionnaires conseils travaillent en binôme, ce qui leur permet de s'épauler tant sur le plan technique que sur celui de la sécurité. L'entraide existe également entre les agents et d'autres

(8) Sont évoqués ici indifféremment les différents agents se trouvant en contact direct avec les allocataires : les conseillers de service à l'utilisateur (CSU), en charge de l'accueil dit de « premier niveau » (questions simples, délivrance d'attestations), les gestionnaires conseils (GC), pour l'accueil de second niveau.

personnels, qui interviennent parfois aux limites de leur domaine de compétence : un agent de sécurité joue le rôle de traducteur pour un usager dont il connaît la langue ; ce même agent remplace l'agente chargée de l'enregistrement lorsque celle-ci aide une personne à se servir des bornes informatiques. Enfin, la proximité physique des encadrants – leur présence dans la salle – mais également leur proximité professionnelle – la connaissance qu'ils ont du vécu des agents – est ressentie comme essentielle : « Parfois on se dit qu'il faudrait qu'ils [les responsables] vivent une journée à notre poste » (GC, Caf Indigo).

Les allocataires

Tout comme les agents, les allocataires contribuent à la qualité de l'ambiance, par leurs caractéristiques personnelles et par leur comportement, que ce soit dans la salle d'accueil ou dans le face-à-face avec les agents. Les agents décrivent comment la précarité de nombreux allocataires, leur détresse parfois, conditionne leur état d'esprit dès leur arrivée dans les locaux. Leur anxiété ou leur énervement sont d'autant plus importants que l'état de leur dossier est problématique. À cela s'ajoute la complexité de l'ensemble du système. Les aptitudes (langue, lecture) parfois limitées des allocataires par rapport à l'offre (machines, règles) ajoutent alors à l'impression d'une situation inextricable ne laissant pas présager de solution favorable. Les deux Caf ont, en outre, identifié chacune quelques personnalités problématiques : des personnes alcoolisées, des allocataires agressifs, ayant ou non un contentieux avec l'institution, des personnes souffrant de problèmes psychologiques ou cognitifs – une « liste noire » que les responsables des accueils et l'ensemble des agents connaissent.

On observe, entre courtoisie et agressivité, différentes façons de s'adresser au personnel de la Caf. Un agent évoque ainsi « les gens qui ne disent pas bonjour, qui nous regardent comme si on ne servait à rien ». Un autre pointe l'attitude respectueuse, reconnaissante, de certains, les exigences jugées plus ou moins démesurées d'autres... L'entraide est loin d'être exceptionnelle. Un allocataire se présente pour faire office de traducteur. Un homme qui ne comprend pas l'ordre d'appel des numéros se le fait expliquer par un autre. Une femme enceinte est invitée à s'asseoir par un autre allocataire qui lui propose de garder sa place dans la file et de l'appeler lorsque son tour viendra. Une allocataire en aide une autre à utiliser la borne informatique... La présence d'enfants, enfin, peut donner lieu à des moments de tension (pleurs,

agitation) comme à des scènes d'entraide.

L'organisation du préaccueil

L'attente est l'un des principaux facteurs de tension dans les lieux d'accueil du public. Plusieurs enquêtes en témoignent : ainsi, en France dans les bureaux de poste, ou en Belgique dans des sites divers (Jaspart et Smeets, 2014). À la Caf Vermillon, dans les moments de grande affluence, les allocataires peuvent attendre jusqu'à une heure et demie avant d'atteindre l'îlot central et d'avoir leur premier contact avec un agent. L'attente peut durer jusqu'à deux heures au total : « Il y a trop de monde. Cela fait une heure et demie que j'attends. Il y a toujours du monde. Parfois les gens s'énervent. Il n'y a pas assez de sièges. On est bien obligé d'attendre, parce que demain ce sera pareil » (allocataire, Caf Vermillon). Les observations montrent alors l'importance de tout ce qui contribue à rendre l'attente plus agréable, prévisible, et à éviter les tensions. La façon dont les allocataires sont reçus et orientés au moment de leur arrivée à la Caf est cruciale, en particulier les jours de forte affluence, pour la « fabrique » de l'ambiance qui régnera dans l'espace d'accueil. Outre la façon dont l'aménagement de ce dernier rend l'attente plus ou moins supportable, la gestion de la file d'attente est essentielle. À la Caf Indigo, les allocataires attendent au plus quelques minutes avant d'accéder à la borne d'enregistrement. L'agent(e) chargé(e) de les aider à s'enregistrer les renseigne alors sur le temps d'attente avant leur réception au premier niveau. À la Caf Vermillon, un agent mobile interroge les allocataires sur la raison de leur venue (ce qui peut contribuer à désengorger l'îlot central), et gère les incidents éventuels : « Notre rôle, c'est de repérer les éléments perturbateurs dans la file d'attente. Le plus problématique, c'est une personne qui ne respecte pas la queue et qui crée des tensions et des altercations. C'est là que ça dégénère » (agent, Caf Vermillon).

L'enquête fait apparaître également l'intérêt d'une gestion claire des publics prioritaires. Dans les Caf, seules les personnes munies d'une carte d'invalidité ont un accès direct au préaccueil. Or, cette règle, différente des priorités accordées dans d'autres lieux publics (femmes enceintes, par exemple), n'est inscrite nulle part. Les allocataires porteurs d'une carte passent donc devant les autres, risquant de susciter incompréhension et/ou énervement : « Ce monsieur, il avait une carte prioritaire et il voulait passer tout de suite. Mais, ici, on ne laisse pas passer les prioritaires, je ne sais pas pourquoi. Donc il a voulu voir un responsable » (allocataire, Caf Indigo). On

note l'importance de la communication en direction des usagers : « *C'est la foule qui fait peur. On se demande combien de temps on va attendre [...] on aurait besoin d'une info sur le temps d'attente dans la file. J'ai attendu le cœur plus léger quand vous m'avez dit que c'était vingt minutes et pas une heure* (allocataire, Caf Vermillon).

L'affichage est multiple et varié, tant par l'endroit où se situent les supports – entrée, salle, guichets – que par le contenu – invitation à l'enregistrement, date des dossiers en cours de traitement, appels à la civilité, assortis ou non de menaces de poursuites pénales... Chacun de ces messages contribue, positivement ou négativement, à l'ambiance du lieu. Il en va de même pour l'aide apportée aux allocataires dans leur maniement des bornes numériques. Régulière à la Caf Indigo, moins visible à la Caf Vermillon, elle contribue à accroître le recours à cet outil tout autant qu'à éviter l'énervement. S'agissant des modalités du préaccueil, la formule idéale est d'autant plus difficile à imaginer (en témoignent les multiples variations, dans le temps et dans l'espace) que le public est nombreux et hétérogène. À la Caf Indigo, alors que la borne d'enregistrement devait permettre aux allocataires de s'enregistrer seuls (pour se diriger ensuite soit vers un guichet rapide, soit vers un box pour un rendez-vous), les difficultés manifestées par certains ont conduit à prévoir en plus un agent d'accueil. À la Caf Vermillon, une longue file d'attente précède l'arrivée à un îlot central où deux agents orientent les personnes vers l'accueil de premier ou de second niveau. Quelle que soit la formule retenue, la facilité de compréhension du circuit, d'une part, la posture et le comportement des agents de préaccueil, d'autre part, sont décisifs. Deux exemples illustrent la difficulté de l'exercice. La Caf Indigo procède à un appel nominatif (sur écran) plutôt que par numéro. Si la majorité des allocataires apprécie cette façon plus accueillante de les appeler « *Ici, c'est plus accueillant : déjà, d'avoir votre nom plutôt qu'un numéro, ça fait "on s'intéresse à vous"* » (jeune couple allocataire, Caf Indigo), cette personnalisation sera à l'origine d'un incident mobilisant plusieurs agents. La même Caf renvoie les allocataires ayant plus de trois minutes de retard pour leur rendez-vous. Cet instrument de régulation des flux est également une source potentielle d'incidents : ainsi, lorsqu'un allocataire venu de loin ayant perdu de précieuses minutes à trouver une place de parking se trouvera contraint de perdre une autre demi-journée de travail pour renouveler sa visite.

L'organisation globale du travail

Enfin, différents aspects de l'organisation globale du travail ont un impact, parfois considérable, sur la qualité de l'atmosphère. Ainsi le mode d'affectation des agents aux postes de *front office*. Ce moment où l'agent exerce ses attributions au contact direct de l'allocataire est un des aspects difficiles du métier, que beaucoup redoutent. La comparaison entre les deux terrains apporte à cet égard un élément intéressant. À la Caf Indigo, une équipe composée de volontaires assure l'accueil de second niveau. Tous les agents de cette équipe évoquent le plaisir qu'ils trouvent dans le contact avec l'allocataire. À la Caf Vermillon, ce volontariat n'est pas prévu. Certains agents, stressés par l'obligation de roulement, vont au-devant des allocataires dans un positionnement crispé : « *Quand vous arrivez avec envie, vous êtes ouverts. [...] Le seuil de tolérance d'un technicien volontaire est beaucoup plus élevé que celui d'un technicien rebuté par le travail : par exemple, le vocabulaire de l'allocataire, on va l'interpréter différemment* » (cadre, Caf Indigo).

Le temps consacré à l'accueil – dans la journée ou dans le cours de la carrière – joue sur la tension inhérente à cette activité, et permet de la limiter. L'adaptation du nombre d'agents au nombre de personnes à recevoir au fur et à mesure de l'évolution de l'affluence représente également un moyen d'atténuer les tensions. La personnalisation des relations entre agents et usagers est présentée, de façon unanime, comme un facteur d'amélioration du climat d'ensemble. Elle peut prendre des formes diverses : développement de l'accueil sur rendez-vous, proposition de rappeler l'utilisateur en cas de problème, prise en charge personnalisée des allocataires problématiques : – « *L'accueil sur rendez-vous amène de la sérénité, et au niveau des agents et pour les allocataires : la notion d' "écoute", la personne connaît mon dossier... Ça n'a vraiment rien à voir avec la situation de guichet où on fait la queue* » (cadre, Caf Vermillon). – « *Avant, je faisais les permanences extérieures, notamment dans les quartiers difficiles. Il y avait moins d'incivilités là-bas, parce qu'on allait vers les gens, c'était une démarche différente* » (GC, Caf Indigo).

Mais le principal élément déterminant de la qualité du « climat » se situe au niveau du traitement même des demandes. Interrogés sur la qualité de l'accueil, les allocataires parlent plutôt de leur dossier, presque toujours dans un registre négatif, voire agressif vis-à-vis des agents. Leur difficulté et la façon dont celle-ci est (ou n'est pas) traitée

demeure leur préoccupation première. Ce sont avant tout les dettes – qu’il s’agisse d’indus ou de trop-perçus – qui génèrent le plus de tensions, même lorsqu’elles ont pour origine une erreur ou une négligence des allocataires eux-mêmes. Les allocataires – mais aussi les agents – évoquent les erreurs humaines (perte de documents, par exemple), les décalages entre les réponses apportées par différents agents, les dysfonctionnements techniques, le sentiment d’opacité éprouvé par les usagers lorsqu’ils réalisent que leur interlocuteur ne peut « liquider », c’est-à-dire finaliser le traitement de leur demande, et que ce traitement aura lieu ailleurs. Sont encore mentionnés, pour les agents, les effets d’objectifs managériaux imposant un temps maximum d’accueil en vertu de la priorité donnée à la gestion des stocks, au rattrapage des retards parfois considérables qui affectent le traitement des dossiers : retard structurel ou dû à des enquêtes de vérification dont l’usager n’est pas informé mais qui suspendent le versement des prestations, au transfert de dossiers d’une Caf à une autre ou aux particularités de certaines périodes de l’année.

– « *L’agressivité vient aussi des délais de traitement. Plus le délai s’allonge, pire c’est. Il y a des vagues dans l’année : février à cause des impôts, août à cause de la rentrée, décembre à cause de la prime de Noël. Le pic d’agressivité c’est Noël* » (GC, Caf Indigo).

– « *Le délai de traitement actuel est de un à deux mois. Et pendant ce temps le logiciel renvoie une lettre demandant les pièces même si la pièce a été fournie. C’est un problème qui crée de la tension* » (agent de préaccueil, Caf Indigo).

– « *Ici, théoriquement, on a dix minutes. Ce n’est pas forcément possible de répondre en dix minutes* ».

– Enquêtrice : « *Et il se passe quoi alors ?* »

– « *Ça clignote. Moi je m’en fous. Si c’est pour que les gens reviennent cinquante fois, ce n’est pas la peine. Mais ça, ils ne l’ont toujours pas compris. Ça ne sert à rien de dire aux gens “C’est bon”, juste pour tenir le délai !* » (GC, Caf Vermillon).

L’incivilité comme « crise »

L’incivilité est analysée ici comme un *processus* qui survient à partir d’un *fait saillant* inscrit dans les contextes locaux plus ou moins « civils » qui viennent d’être décrits. Il met donc en jeu un enchaînement d’actions impliquant divers acteurs, pour une issue *a priori* incertaine, selon notamment la *régulation* dont il fait ou non l’objet. Plusieurs catégories de faits saillants sont susceptibles de

déclencher des incivilités ⁽⁹⁾. Certains – les plus nombreux – peuvent avoir pour auteurs des agents aussi bien que des allocataires. Ainsi, les actes d’impolitesse (grossièreté, propos racistes...) sont les plus fréquents et les plus banals. Ils se produisent le plus souvent dans les situations d’attente et de promiscuité liés à la surfréquentation. Il peut s’agir également de mouvements d’humeur, « râleries », remarques à la cantonade, qui expriment difficultés ou énervement sans être dirigés vers quelqu’un en particulier mais peuvent être interprétés comme des faits agressifs. Le fait déclencheur consiste parfois dans une expression de mépris : allocataire traitant un agent de « *bon à rien* », agent indifférent, jargonnant, évitant le regard de l’allocataire... Les différences culturelles ou simplement d’usage peuvent être sources de malentendus ou de tensions. Au-delà des incompréhensions liées à la langue, des comportements anodins pour les uns (parler fort, tutoyer...) peuvent être perçus comme des agressions par d’autres. D’autres faits sont spécifiques aux allocataires. L’usage de priorités (carte d’invalidité, par exemple), alors que celles-ci ne sont pas portées à la connaissance du public, risque d’engendrer des protestations dans la file d’attente. Les agents indiquent, par ailleurs, que les allocataires convaincus de fraude se caractérisent souvent par des mouvements de colère, des comportements provocateurs, générateurs de tension : « *Quand il y a des gens handicapés qui ne peuvent pas attendre, il y a des gens qui se fâchent parce qu’ils passent devant les autres. Et là, il peut y avoir des gens stressés dans la file d’attente qui vont dire des gros mots et “C’est ma place !”, comme des gamins* » (allocataire, Caf Vermillon). Une autre catégorie de faits déclencheurs se situe exclusivement du côté des agents. Ce sont, d’une part, les manifestations d’autoritarisme, le fait de renvoyer les allocataires à leurs manquements, un certain ton de voix moralisateur, voire simplement un peu élevé : « *Souvent on me dit que je parle fort et ça ne plaît pas aux allocataires : “Pas besoin de hausser le ton !”... et, donc, ça dégénère. J’ai le verbe haut, je n’y peux rien* » (agent, Caf Indigo). L’absence de réponse, d’autre part, génère également des tensions : les agents, parfois, sont confrontés à des questions qu’ils ne savent pas traiter ; en outre, la liquidation des dossiers ne se réalise pas à l’accueil. Les allocataires restent alors sans réponse à leur question après parfois une longue attente en salle ou de multiples visites : « *... quand ce sont des gens en grande difficulté qui attendent un paiement : une dame qui est dans la*

(9) On ne tient pas compte des manifestations pathologiques des quelques allocataires, repérés par les Caf, psychologiquement perturbés ou sous l’emprise d’alcool ou de drogue. Il s’agit d’une problématique particulière, traitée comme telle par les Caf.

détresse, si elle n'a pas de réponse, elle peut s'énerver » (agent, Caf Indigo). Un des rares incidents observés relève de cette catégorie : « Je suis déjà venu X fois ! Si c'est comme ça, je vais aller m'allonger sur le siège et sans faire de scandale, je ne bougerai pas tant que je n'aurai pas de réponse ». Le ton est monté. Il s'agissait d'un allocataire de la Caf Indigo dont le dossier était traité mais les prestations, suspendues, pour vérification aléatoire, information que l'agent n'était pas autorisé à lui communiquer. Le responsable de l'accueil est intervenu, prenant l'allocataire à part dans un coin calme de la salle d'accueil, pour lui expliquer la situation. Un exemple de « régulation » réussie.

Certains faits, enfin, relèvent du fonctionnement de l'institution : retards de paiement, réclamations d'indus ou de trop-perçus, on l'a vu, mais encore demandes de pièces déjà fournies, pièces perdues. S'y ajoutent les règles dont l'application aboutit à un refus d'accueil pouvant être mal accepté : lors de la fermeture des portes en fin de journée, en cas de retard au rendez-vous (Caf Indigo), et lorsque l'allocataire veut s'enregistrer sans être en mesure d'indiquer son numéro d'allocataire : « La fermeture, c'est toujours un peu chaud quand il y a du monde. Il y en a qui essayent de forcer le passage, il y a parfois des insultes. Il faut rester calme et expliquer » (agent sécurité incendie, Caf Vermillon) ; « Un jour, un monsieur qui avait plus de trois minutes de retard pour son rendez-vous a donc été refusé. Il a balancé les chaises » (agent, Caf Indigo). Un incident de ce type, un « fait saillant » du point de vue de la perception des personnes présentes, peut demeurer sans conséquence, passer en partie inaperçu. Il peut également se transformer en « crise ». Dans les relations de face-à-face entre agents et allocataires, plus rarement entre deux allocataires, on assiste alors à un « durcissement » de la relation. Les récits des agents montrent comment les ressorts sont les mêmes que les faits déclencheurs : impolitesse, mépris, agressivité, malentendus, manifestations d'énervement entrent dans un mécanisme de surenchère, enveniment l'interaction pour déboucher sur l'incivilité avérée (de l'insulte à la menace) et jusqu'à l'agression. Dans certaines situations complexes, le durcissement de la relation s'accompagne d'une propagation de la crise. D'autres acteurs sont pris à témoin, ou interviennent. Ces réactions en chaîne conduisent à des situations particulièrement redoutables par l'ampleur qu'elles peuvent atteindre :

– « Quand on monte le ton, l'allocataire monte le ton. Si on s'énerve, c'est fini » (agent, Caf Indigo).

– « Pour moi, c'est un ensemble d'éléments qui se conjuguent qui peut créer des conflits : la file d'attente, le monde, les demandes. Le public peut basculer. À partir du moment où une personne va marquer son mécontentement, ça va se propager à tout le monde et là ça bascule vraiment » (agent, Caf Vermillon).

Que se passe-t-il une fois les crises enclenchées ? Les Caf s'efforcent évidemment de contrecarrer leur développement et d'en minorer les effets perturbateurs. Les mesures mises en place ont pour enjeu d'interrompre l'escalade du conflit, en modifiant les conditions de la relation. La modification est d'abord physique, consistant à isoler, le plus tôt possible, la personne concernée pour éviter toute « propagation » et pouvoir entrer avec elle dans une relation plus personnalisée. La modification peut consister dans l'intervention d'un tiers. Les agents ont la possibilité, en cas de difficulté dans un face-à-face, d'appeler un membre de l'encadrement qui, fort de l'autorité que lui reconnaîtra en général l'allocataire, jouera un rôle de médiateur. Et ce d'autant plus que son intervention est perçue par l'allocataire comme une marque de considération : « Un allocataire, qui réclame le calcul de toutes les prestations sur le dossier de sa mère pour l'année 2014, est particulièrement énervé, agressif et insultant contre une agente qui lui explique qu'elle ne peut accéder à cet historique. Dans ce cas, l'intervention du responsable de la ligne du public a permis de calmer l'allocataire même si, finalement, il n'a pas obtenu satisfaction » (observation Caf Indigo).

Parallèlement aux mesures classiques prises par l'encadrement dans les deux Caf, l'enquête a mis en lumière les ressources mobilisées par les agents en situation. Ceux-ci, la plupart se disant peu formés et de façon peu efficace à la gestion des conflits, se débrouillent au quotidien. Leur profil, leur intelligence des situations, leur expérience et les échanges avec leurs collègues sont à l'origine de savoir-faire personnels qui se révèlent précieux dans la régulation des crises. Une façon d'éviter les surenchères consiste ainsi à prendre de la distance. Tel agent relativise les propos désagréables qui lui sont adressés, considérant que ce n'est pas sa personne qui est visée, mais l'institution ; il se met à la place de l'allocataire, et comprend son énervement ; il fait la part des choses en distinguant énervement et agressivité. Certains agents pratiquent ce qu'ils appellent « la purge ». Il s'agit de permettre à l'allocataire de « vider son sac », d'expliquer pourquoi il est énervé ou agressif,

afin qu'il puisse ensuite revenir à un mode de communication apaisé. D'autres expliquent qu'examiner attentivement le dossier, maintenir la discussion sur des données objectives est une façon de ne pas se laisser « embarquer » sur un registre émotionnel, et contribue ainsi à endiguer l'énerverment :

– « Une fois que la personne s'est vidée et a crié, c'est là qu'on intervient. Il faut d'abord laisser la personne purger tout ce qu'elle a à dire. Ça ne sert à rien de la raisonner tant que ce n'est pas fait » (agent sécurité incendie, Caf Vermillon).

– « Je dis aux gens : "Je vous écoute". Ce n'est pas que je joue la psy, mais "Je vous écoute", et déjà on redescend d'un étage » (agent, Caf Indigo).

D'autres agents encore, ou les mêmes à d'autres moments, jouent la carte du sourire, de l'humour, de la complicité. L'agressivité est alors désamorcée par le passage d'un rapport institutionnel à un rapport plus égalitaire. Certains agents font appel à des techniques de type commercial, afin de casser le face-à-face dominant-dominé que l'on peut considérer, avec Vincent Dubois (1999), comme caractéristique des relations au guichet d'une administration. L'emploi du « nous », du mot « ensemble » est à la fois une marque de considération et une façon, pour l'agent, de se présenter comme solidaire de l'utilisateur dans le traitement de sa situation. Les observations montrent également que certains processus de crise sont neutralisés par les mouvements d'entraide spontanée émanant d'agents, ou d'allocataires. C'est le cas notamment quand la crise est liée à des problèmes de langue ou d'écart culturel :

– « Un allocataire est parti prendre un café en prévenant la personne qui le suit dans la file d'attente [une heure ce jour-là pour arriver au préaccueil]. Lorsqu'il revient et reprend sa place, des protestations éclatent dans la queue. C'est le "gardien" de la place qui rétablit le calme en expliquant la situation » (observation Caf Vermillon).

– « Ça peut arriver que des allocataires nous viennent en aide : pour calmer quelqu'un qui s'énerve avec un agent et le raisonner, quelquefois dans sa langue d'origine, parce que c'est souvent la solidarité entre deux personnes d'une même origine qui va jouer » (agent, Caf Indigo).

– « Je suis allée de moi-même au guichet parce que j'ai entendu ce monsieur qui criait. C'est un Portugais et moi aussi, mon père est portugais. Je le lui ai dit, et je lui ai dit de revenir avec un de ses enfants. C'est comme pour moi, je fais tous les papiers pour mon père. On s'entraide chez les Portugais » (agent, Caf Vermillon).

Mais la meilleure façon de mettre un terme à la crise est d'apporter une réponse à la demande de l'allocataire. À cet égard, certains agents, déplorant le fait qu'il ne leur soit pas permis de « liquider » au guichet, n'hésitent pas, pour cette raison, à régulariser eux-mêmes une situation.

Se défendre contre les incivilités ou produire de la civilité

Cet état des lieux confirme et prolonge les enseignements des travaux précédents. Il met en lumière, sur ce terrain particulier, le « saut qualitatif » que peut engendrer, en termes de politique, l'analyse consistant à analyser l'incivilité comme le résultat d'une interaction et à l'inscrire dans le contexte d'une « ambiance » plus ou moins civile.

Une politique essentiellement défensive

La « lutte contre les incivilités » menée par la branche Famille conjugue des mesures élaborées au niveau national et à l'échelle de chaque Caf. Mesures de prévention, de protection des agents, de répression des contrevenants ou de réparation en direction des victimes, toutes relèvent d'une problématique défensive, dirigée spécifiquement vers la sécurisation des agents. Cet ensemble d'actions est conçu avant tout comme une réaction aux actes ponctuels qui surviennent ou peuvent survenir, et vise à mettre en place des régulations ou des parades destinées à préserver l'intégrité physique et psychologique des agents. Cet état d'esprit transparaît à la fois dans les mesures concrètes prises sur le terrain et dans le discours institutionnel. La possibilité de jet d'une agrafeuse par l'allocataire est prise en compte pour penser un aménagement consistant à ne laisser aucun objet sur le bureau, des dispositifs d'appel à l'aide des collègues ou des cadres sont mis en place. La typologie de l'outil « Récit » d'enregistrement des « incidents », mis à la disposition des agents, définit ces incidents comme des actes et des comportements dont l'allocataire est systématiquement l'auteur et l'agent la victime, les manifestations d'énerverment sont assimilées à des incivilités, celles-ci étant elles-mêmes le plus souvent considérées comme des agressions. Quant aux réactions, elles peuvent aller jusqu'à la convocation de l'utilisateur pour qu'il « s'explique » de son comportement, ou au dépôt de plainte.

L'action est ainsi triplement limitée. Elle ne prend en considération que des événements isolés, alors que ceux-ci émergent et se développent dans le cadre d'un système, d'un état global de « civilité », qui les favorise ou les

décourage. Seuls les faits pénalisant les agents sont enregistrés, alors que les allocataires peuvent également être pénalisés par le comportement des agents ou, plus largement, par le fonctionnement de l'institution. Enfin, seule la version de l'agent est prise en compte, alors que les faits se produisent dans le cadre d'une interaction dont l'autre protagoniste n'est pas entendu. Une responsable de la Caf Vermillon raconte : « *Une dame maghrébine dont la fille a déposé un dossier se présente à la Caf. L'agent cherche en vain le dossier. « Votre fille est inconnue au bataillon ». La dame part en vrille, insulte l'agent. Elle est convoquée au siège et sommée de s'expliquer. C'est alors qu'on comprend qu'elle avait associé "bataillon" à "fille à soldat", donc "p...". Avoir la version de l'allocataire, ça change tout* ».

Ce tropisme sécuritaire a plusieurs effets. Sur un mode mineur, la problématique de l'insécurité peut servir de support aux agents pour exprimer d'autres malaises – moins faciles à faire entendre (pression des objectifs, difficultés de relations avec les collègues ou les supérieurs...). De façon plus préjudiciable, la polarisation sur les risques induit un renforcement de la peur des agents, alors que l'enjeu consiste, au contraire, à faire baisser la tension. Une illustration particulièrement significative à la Caf Indigo permet d'étayer le propos : deux événements, spectaculaires mais totalement isolés dans un contexte serein, ont durablement modifié le rapport des agents à l'accueil. Le caractère impressionnant des crises (menace de suicide dans un cas, échange de coups entre deux allocataires dans l'autre) n'était pas seul en cause. S'y sont ajoutées les mesures prises par l'institution – notamment l'embauche d'un vigile, revendiquée de longue date par les instances représentatives du personnel – qui ont eu pour effet indirect de dramatiser les événements et, surtout, de les inscrire dans la durée. Enfin, sur le plan de la stratégie, cette focalisation sur le sécuritaire conduit à négliger un autre volet essentiel d'action, celui de la gestion du niveau général de civilité, dont on a pu apprécier l'importance dans l'émergence des crises et alors qu'on observe sur le terrain des ressources non valorisées contribuant à produire de la civilité.

Un métier complexe, des ressources sous-estimées

Dans les deux Caf, la plupart des agents cherchent à éviter l'accueil. Les gestionnaires conseils préfèrent de loin la liquidation des dossiers, et plusieurs CSU préfèrent

l'accueil téléphonique. Interrogés sur cette réticence, les agents évoquent les difficultés de la relation et les risques qu'elle comporte. L'enquête permet de préciser cette réalité. Le face-à-face met le plus souvent en présence deux personnes stressées : un agent qui a peur – d'être exposé à l'agressivité de son interlocuteur, de ne pas être en mesure de lui répondre –, tout en étant soumis à des contraintes de production, et un allocataire anxieux en raison de sa précarité, angoissé à l'idée de ne pas obtenir une aide destinée à subvenir à des besoins vitaux, parfois honteux, et souvent déjà mis à l'épreuve par une longue attente. Cette situation structurelle de tension est susceptible à tout moment de dériver vers l'incident. Or, c'est à l'agent qu'il revient de gérer cette tension dont il est lui-même partie prenante. Sa position est très différente de celle d'un médiateur, extérieur au conflit sur lequel il intervient. S'ajoutant à la nécessité de maîtriser un ensemble complexe de règles, l'obligation de gérer une tension dont on est soi-même un protagoniste fait de l'accueil un métier à l'évidence plus difficile à vivre au quotidien que le métier dit de « production ».

L'enquête, confirmée par les données quantitatives fournies par la Cnaf ⁽¹⁰⁾, dresse néanmoins un tableau étonnant. Alors que les espaces d'accueil des Caf sont des lieux traversés de tensions, le nombre « d'incivilités » au sens où les entend la branche Famille apparaît très faible. Les incidents se limitent le plus souvent à des agressions verbales. Les faits plus graves (agressions physiques) sont rares et leurs auteurs sont presque toujours des personnes psychologiquement perturbées ou sous l'emprise de l'alcool. Enfin, certains agents « concentrent » les incivilités, ce qui suggère qu'ils sont eux-mêmes partie prenante, voire à l'origine des problèmes. Ces différents éléments suggèrent que la majorité des personnels des espaces d'accueil gèrent plutôt bien les situations de tension, et désamorcent une bonne part des incivilités potentielles. De la même manière, l'analyse du « climat » régnant dans ces espaces donne à voir un éventail d'aménagements et de pratiques contribuant à sa qualité et donc aptes à réduire les éventualités d'émergence et de développement de « crises ».

Conclusion

Qu'il s'agisse d'accroître le degré de « civilité » dans les lieux d'accueil ou de désamorcer des « incivilités », l'enquête met au jour un ensemble de ressources potentielles, en partie sous-estimées, qui suggèrent la possibilité d'un

(10) Voir la note ⁽⁷⁾ p. 70.

changement de logique. La question « Comment préserver les agents des agressions des allocataires ? » pourrait céder la place à une autre question : « Comment (r)établir la tranquillité dans les rapports agents-allocataires ? ». Au lieu de mettre en avant la « lutte » contre les incivilités, les résultats de l'enquête invitent à désenclaver la réflexion et plaident pour des approches qui privilégient la qualité de la relation de service et celle du climat d'ensemble.

Le terrain des Caf complète et enrichit ainsi les travaux analytiques antérieurs sur la problématique de l'« incivilité au guichet ». La façon dont les notions de « civilité »

et d'« incivilité » ont été articulées combine une approche par l'espace, sa qualité, sa gestion, et une approche par les interactions. On voit comment les ressources personnelles des acteurs (agents et usagers) dans la relation sont mises en valeur et favorisées par leur inscription dans un environnement – matériel et organisationnel – conçu pour améliorer l'accueil du public, la relation avec l'allocataire et diminuer les tensions. L'enquête ouvre la réflexion sur les potentialités, tant théoriques qu'opératoires, d'une approche dégagée d'une conception « pénale » des incivilités, rendant mieux compte de la complexité des situations problématiques et ouvrant ainsi plus largement la palette des réponses pouvant leur être apportées.

- André P., 2005, Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la SNCF, *Cahiers de la sécurité*, n° 57, p. 85-113.
- Borzeix A., 2000, Relation de service et sociologie du travail. L'utilisateur, une figure qui nous dérange ?, in *La relation de service, regards croisés*, L'Harmattan, *Cahiers du genre*, n° 28, p. 19-48.
- *Cahiers de la sécurité*, 2005, *Incivilités dans les espaces publics et commerciaux. Un dialogue entre chercheurs et gestionnaires*, n° 57.
- Dubois V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, coll. « Études politiques ».
- Furstenberg F. F. 1971, Public reactions to crime in the street, *The American Scholar*, vol. 40, n°4, p. 601-610.
- Hubert H.-O., 2000, Ce que les « incivilités » ne comprennent pas. Déconstruction d'un concept et de ses implications, in Van Campenhout, L. et al. (dir.), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor, p. 245-264.
- Jaspard A., Smeets S., 2014, La file est une jungle, le prédateur jamais loin ; les gazelles sont à l'affût : stratégies, tactiques et astuces d'apaisement des tensions et conflits dans les espaces de coprésence ouverts au public, in Jaspard A., Smeets S., Strimelle V., Vanhamme F. (dir.), « *Justice* ». *Des mondes et des visions*, p. 28-46.
- Réussir l'espace public (Rep)–Etéicos, 2015, *Production d'incivilité et de civilité dans les espaces d'accueil de la branche Famille*, rapport de recherche pour la Caisse nationale des Allocations familiales.
- Réussir l'espace public (Rep), 2007, *Démarches innovantes de coproduction de sécurité et de civilité dans les espaces de la SNCF*, rapport de recherche pour la SNCF.
- Réussir l'espace public (Rep) 2006, *Qualité globale de l'espace et sécurité*, rapport de recherche pour l'Institut national des hautes études de sécurité.
- Roché S., 2002, *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob.
- Roché S., 1996, Les incivilités vues du côté des institutions : perceptions, traitements et enjeux, *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 23, p. 86-99.

- Roché S., 1993, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, Presses universitaires de France.
- Rosenberg S., Carrel, M., 2002, *Face à l'insécurité sociale. Désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La Découverte.
- Sautkina E., Amador S., Castano C., Casal A., Koutaba M., 2005, *Étude du lien socioenvironnemental : distinction sociale et conduites d'incivilité dans les espaces commerciaux ouverts au public*, Laboratoire de psychologie expérimentale, université Paris V, rapport de recherche pour la mission Recherche de La Poste et la SNCF.
- Skogan W. G, 1990, *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*, New York, Free Press.
- Vidal-Naquet P. A., Tiévant S., 2005, Incivilités et travail de civilité, *Cahiers de la sécurité*, n° 57, p. 13-31.
- Vidal-Naquet P. A., Tiévant S., Janvier Y., Dourlens C., 2004, *Foule, clients et marchands. Le lien social dans les espaces commerciaux ouverts au public*, rapport de recherche pour la mission Recherche de La Poste et la SNCF.
- Wilson J. Q., Kelling G. L., 1982, Broken windows. The police and neighbourhood safety, *The atlantic monthly*, vol. 249, n° 3, p. 29-38, traduction française, 1994, Les vitres cassées, *Cahiers de la sécurité internationale*, n° 15, p. 163-180.
- Wyvekens A., 2007, Espace public et civilité : réinventer un contrôle social ? Perspectives pour la France, *Lien social et politiques*, n° 57, p. 35-45.
- Wyvekens A. (dir.), Donzelot J., Mével C., Oblet Th., Villechaise-Dupont A., 2003, *Les incivilités à La Poste*, Centre d'étude des politiques sociales, rapport de recherche pour la Mission de la recherche de La Poste.