



*Anne Wyvekens – Sophie Tievant (Rep)
Clémence Rouballay (Etéicos)*

Production d'incivilité et de civilité dans les espaces d'accueil de la branche Famille

Table des matières

AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	7
1 - Objectifs et enjeux de la recherche	7
2 - Méthode de travail	7
3 - Spécificités des deux terrains d'enquête.....	10
PARTIE 1 – CIVILITE, INCIVILITE : DE QUOI PARLE-T-ON ?	12
PARTIE 2 – LA CIVILITE COMME QUALITE DE « L'AMBIANCE »	15
1 – L'espace.....	15
2 – Les agents	17
3 – Les allocataires.....	21
4 – L'organisation du pré-accueil	24
5 – L'organisation globale du travail.....	28
PARTIE 3 – L'INCIVILITE COMME « CRISE »	34
1 - L'émergence de l'incivilité	34
2 - Le développement de la crise	40
3 - La régulation des crises	42
PARTIE 4 – LA GESTION ACTUELLE DE LA SITUATION	48
1 - Un faible nombre d'incidents au regard d'une situation qui cumule les facteurs de stress	48
2 - Un métier complexe de gestion de la tension	50
3 - La politique de l'institution face aux incivilités et agressions.....	52
4 - Les effets indirects de la politique de l'institution.....	54

PARTIE 5 – DES PISTES DE PROGRES	61
1 – Principes de politique générale	62
1.1 – Gestion du changement : « désenclaver » la réflexion.....	62
1.2 – Ressources humaines : c’est à l’institution de gérer la civilité et les processus « incivils »	63
1.3 – Formation(s) : apprendre en faisant	64
2 – Améliorations de la qualité de l’accueil	65
2.1 – L’organisation du travail pour l’accueil : introduire de la souplesse et de la motivation.....	65
2.2 – Aller « au-devant » de l’allocataire : montrer de la considération pour son problème et du respect pour lui.....	65
2.3 – Placer agents et allocataires dans un rapport égalitaire : casser la logique « dominant / dominé »	66
2.4 – Développer une dynamique de coopération : solidariser agents et allocataires pour trouver des solutions	67
2.5 – S’adapter à la diversité des allocataires et des situations : c’est à la Caf de s’adapter, pas à l’allocataire	68
2.6 – Informer : ne pas laisser dans le brouillard.....	68
2.7 – Toujours rendre concrètement un service : valoriser le déplacement de l’allocataire	69
2.8 – Valoriser le positif : refuser la victimisation des agents.....	69
CONCLUSION	71

Ce dossier d’étude ne reflète pas la position de la Cnaf et n’engage que leur(s) auteur-e-s

Avant-Propos

Dans le contexte actuel de crise économique, les salariés des Caf en contacts avec les allocataires, gestionnaires-conseils, conseillers de service à l'utilisateur, travailleurs sociaux ou contrôleurs sont souvent un des derniers recours pour des allocataires en détresse sociale et psychologique. En effet, la branche Famille, comme de nombreux services publics, est confrontée à des actes d'incivilité dans les différentes composantes de sa relation de service, à l'accueil du public aux guichets, dans les centres d'appels téléphoniques ou bien encore lors d'un contrôle ou d'un accompagnement au domicile d'un allocataire. Ce manque de respect des rituels d'interaction, générant de l'insécurité, est varié et gradué en intensité.

Dans les années 2000¹, la Caisse nationale des Allocations familiales a engagé des réflexions sur la thématique des incivilités et de la gestion des agressions de ses agents. Les premiers travaux ont montré 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 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 vidéosurveillances 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.

Dans ce contexte de traitement symptomatique et de développement d'outils développés par la branche Famille, La direction statistiques, études et recherches a lancé en 2014 un appel à propositions de recherche afin de mieux comprendre les situations et les mécanismes d'incivilités et leur réception. Deux axes d'investigation ont été proposés :

- les mécanismes à l'origine des incivilités et l'organisation du travail ;
- les registres d'action des agents et des allocataires dans les interactions.

¹ Cnaf, Agressions et incivilités : prévenir, sensibiliser, accompagner, Cnaf, décembre 2010

Deux équipes ont été sélectionnées et ce dossier d'étude rend compte du rapport final de la première, avec une équipe composée de Sophie Tiévant, Clémence Rouballay et Anne Wyvekens réunissant des compétences en ethnologie, sociologie et droit.

Leur approche disciplinaire est celle de l'analyse des interactions inspirée des travaux d'Ervin Goffman, avec la perspective d'analyser les régulations informelles à l'œuvre entre agents et usagers. L'idée centrale est à la fois de révéler les processus producteurs d'incivilités et de proposer également un cadre d'analyse créateur de civilités.

À partir du constat qu'une même situation d'interactions peut évoluer soit vers une crispation de la relation qui se transforme rapidement en une incivilité notoire soit vers un désamorçage du conflit, les auteures prennent le parti d'ouvrir l'analyse d'une part sur les processus de constitution des incivilités et d'autre part de s'intéresser également aux régulations informelles qui les contiennent. Plusieurs questions traversent l'étude : pourquoi et comment naissent les conflits, comment ils évoluent, comment sont-ils régulés ou, au contraire, aboutissent-ils à des violences ou incivilités.

La méthode qualitative de type ethnosociologique mise en œuvre découle de ces questionnements. Sur deux sites contrastés quant à l'intensité des incivilités qui s'y produisent, l'équipe a procédé à une immersion sur le terrain, combinant l'observation des situations, des entretiens avec les différents acteurs, en ayant soin – puisqu'il s'agit d'analyser des interactions – de traiter à parts égales agents et usagers de l'institution.

Les pistes de progrès proposées par les auteures se situent dans deux registres :

- Le premier concerne l'adaptation d'axes de politique générale particulièrement concernés par la prise en considération d'une nouvelle problématique « civilité / incivilité » par la Cnaf. L'idée est de se placer dans la perspective d'une « gestion du changement » qui implique les ressources humaines et les logiques de formation.

En matière de ressources humaines, il est proposé de valoriser le métier d'accueil en introduisant les compétences relationnelles dans les profils de poste, dans les critères d'évaluation, et dans la gestion des carrières des agents. Quant aux formations, la suggestion est de centrer sur la problématique « offrir un lieu de civilité », de les concevoir et de les réaliser au niveau local, de façon à les adapter aux particularités des Caf, de préférer les formules d'apprentissage en situation avec tutorat aux formations en salle.

- Le second registre aborde des pistes pour améliorer le niveau de civilité et la qualité de l'accueil dans les Caf en jouant sur divers axes thématiques : adapter l'organisation du travail pour l'accueil, aller « au-devant » de l'allocataire, placer agents et allocataires dans un rapport plus égalitaire, développer entre eux une dynamique de coopération, s'adapter à la diversité des allocataires et des situations, informer, toujours rendre concrètement un service et refuser la victimisation des agents.

Ce travail a le mérite d'ouvrir une voie nouvelle pour la recherche de solutions complémentaires à celles engagées par la branche Famille qui a maintenant à sélectionner les actions qu'elle jugera utile de mettre en œuvre parmi les pistes de progrès suggérées par les auteures.

Catherine Vérité
Chargée de recherche et d'évaluation
Cnaf - Dser
catherine.verite@cnaf.fr

Introduction

1 – Objectifs et enjeux de la recherche

Dans les bureaux d'accueil des Caf, de même que dans de multiples autres espaces ouverts au public, la problématique des incivilités, mise en évidence et analysée depuis de nombreuses années, est plus que jamais à l'ordre du jour. Comment aborder ce phénomène ? Un travail important a été réalisé par la Cnaf, tant dans la description des faits d'incivilité (typologies) que dans l'élaboration d'outils destinés à aider les agents à y faire face.

La présente recherche vise à donner à la question un éclairage particulier. Partant d'une définition des incivilités comme étant le résultat d'interactions et non pas des actes caractérisés dûment répertoriés, nous voulons mettre en lumière, en contrepoint, le travail de civilité qui peut être à l'œuvre dans les interactions lorsque celles-ci se déroulent harmonieusement. L'objectif de la recherche est donc de faire voir non seulement les composantes du système producteur des incivilités (schématiquement : usagers, agents, données de contexte) mais surtout comment le jeu de leurs interactions peut accroître ou au contraire désamorcer les tensions : pourquoi et comment la situation évolue-t-elle vers l'incivilité ? Pourquoi et comment évolue-t-elle vers la tranquillité ?

L'enjeu poursuivi est d'explorer des voies nouvelles, complémentaires des actions institutionnelles habituelles, pour traiter le phénomène des incivilités, notamment en agissant indirectement sur l'émergence ou l'évolution des situations.

La première partie de ce rapport (parties 1 à 4) présente les résultats des observations de terrain ainsi que leur analyse. L'exploitation de ces résultats conduit, dans une deuxième partie (partie 5), à définir des pistes d'action susceptibles d'améliorer les situations observées.

2 – Méthode de travail

Trois principes généraux

- Compte tenu de l'objectif de la recherche – une visée compréhensive et pas de mesure chiffrée -, il s'agit d'adopter une démarche de type qualitatif, tant au niveau du recueil de l'information (immersion en situation, observations ethnographiques et entretiens) que de la conduite de l'enquête (démarche d'investigation progressive consistant à orienter celle-ci en fonction de la compréhension acquise).

- Dans la mesure où l'on considère que la plupart des incivilités sont l'aboutissement d'un processus d'interactions entre agents, usagers et données de contexte, il convient d'intégrer dans l'analyse le vécu et l'expérience des usagers ainsi que les modalités de l'accueil, l'organisation du travail des agents ou le fonctionnement de l'institution.
- Dans la mesure où l'on sait que nombre d'incivilités potentielles sont désamorçées par différents types de régulations (formelles ou informelles), il est nécessaire de s'intéresser tant aux mécanismes producteurs de civilité qu'à ceux qui débouchent sur l'incivilité, voire l'agression.

Déroulement de l'enquête

- Exploitation des diverses ressources documentaires communiquées par la Cnaf : dossier "Repères" sur la nouvelle doctrine d'accueil dans les Caf, "Kit incivilités", données issues de l'outil Récit² et de la cellule d'écoute nationale, comptes rendus de groupes de travail ou d'enquêtes, documents sur la formation à la gestion des incivilités, données de cadrage sur les deux sites d'enquête...
- Choix, effectué par la Cnaf en lien avec l'équipe de recherche, des terrains d'enquête : une Caf en région parisienne (Caf « Vermillon ») et l'autre en province (Caf « Indigo »), dont les responsables ont accepté de participer à la recherche. Suite à un premier échange avec les deux établissements, il est décidé de centrer l'investigation, dans les deux cas, sur les espaces d'accueil du siège pour une plus grande richesse d'information.
- Réalisation de l'enquête de terrain au cours des mois de mars, avril et mai 2015, sur des journées programmées de façon à pouvoir observer des situations contrastées du point de vue de la fréquentation. Huit journées d'enquête conduite par deux personnes présentes simultanément, soit 16 journées au total.
- Concrètement, les modalités d'enquête sur les deux sites ont été les suivantes : visite des lieux (front office et back office), entretiens avec les différents responsables et agents concernés par l'accueil physique des allocataires : directeurs, responsables de l'accueil, gestionnaires-conseil, conseillers de service à l'utilisateur, jeunes en CDD, agents de sécurité, assistantes sociales... (une trentaine de personnes au total), observation des interactions agents / allocataires aux différents niveaux d'accueil (pré-accueil, accueils de premier et deuxième niveau aux guichets et en boxes), observation des situations et comportements des allocataires dans la salle, interviews d'usagers (80 personnes interrogées).

² 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.

Nous tenons à souligner l'excellent accueil reçu dans les deux Caf, et en particulier l'aide précieuse qui nous a été apportée par nos deux interlocuteurs référents, responsables de la ligne accueil. Que tous nos interlocuteurs en soient remerciés.

Caractéristiques communes aux deux terrains d'enquête

Les espaces d'accueil de la branche Famille accueillent, pour une bonne part, un public en situation de plus ou moins grande précarité économique et sociale. Les agents des deux Caf concernées par l'enquête soulignent cependant, en relation avec la crise économique, un phénomène d'intensification de la très grande pauvreté. Pour un nombre croissant d'allocataires, les prestations sociales représentent aujourd'hui la seule source de revenus.

Parallèlement, du côté des agents en charge de l'accueil, les conditions de travail sont jugées de plus en plus difficiles tant du point de vue technique (multiplicité des aides et complexité de la réglementation) que du rapport aux allocataires (confrontation à la détresse, exposition à des incivilités croissantes); certains le vivent d'autant plus difficilement qu'ils ressentent un manque de reconnaissance de la part de leur institution (niveau de salaire notamment).

Le rapport des allocataires à leur Caf est, par définition, un rapport de dépendance qui se traduit, dans l'interaction entre l'agent et l'allocataire, par une relation de pouvoir ; s'ils n'en ont pas une conscience formelle, cette relation de pouvoir structure néanmoins leurs échanges.

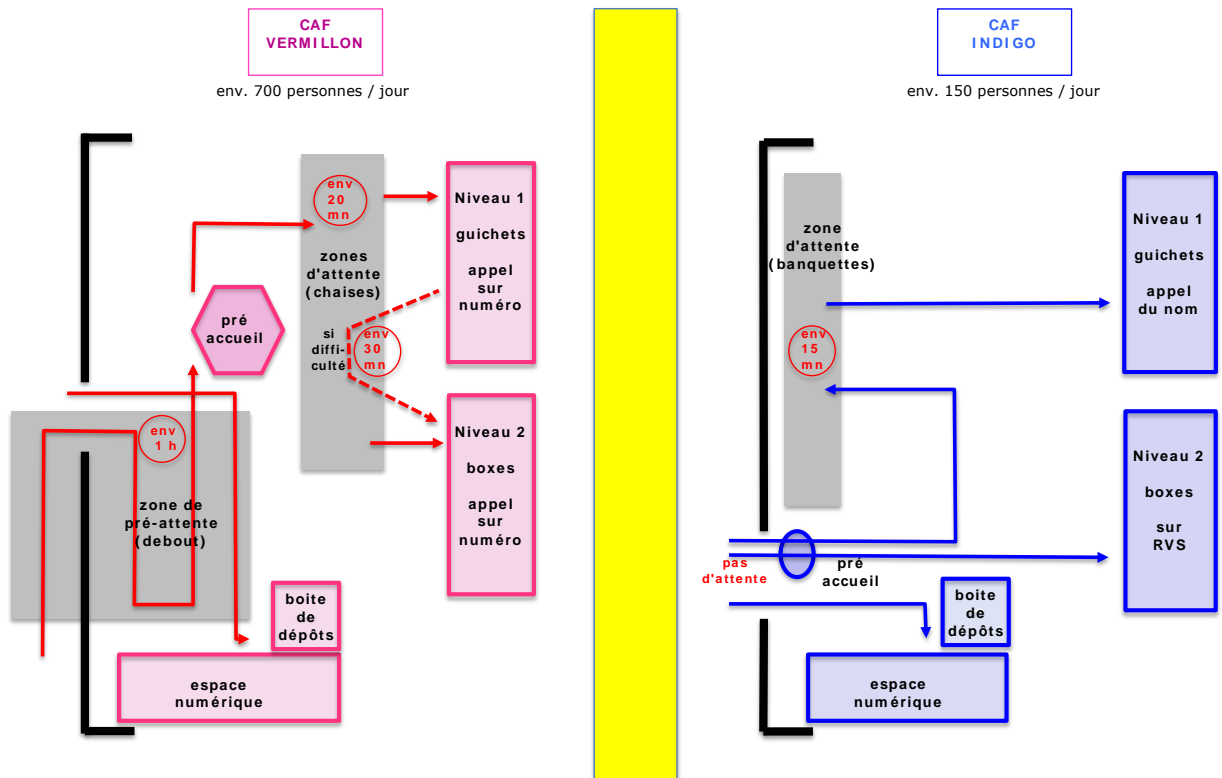
Leur relation s'inscrit par ailleurs dans un système institutionnel très complexe à gérer pour l'agent et peu lisible pour l'allocataire : multitude des prestations et de leur réglementation, articulation de la gestion des "flux" (accueil des allocataires) et du "stock" (liquidation des dossiers), vocabulaire peu accessible et source de confusions pour les allocataires, difficulté pour ceux-ci à maîtriser l'articulation des différents modes de contact avec leur Caf (courrier, mail, téléphone, accueil physique). Plus généralement, on observe que, pour nombre d'allocataires, les Caf sont des "boîtes noires" : ils ignorent d'où vient l'argent qui leur est versé, l'importance du travail nécessaire à la liquidation, le rythme de travail des agents (80 allocataires reçus sur une journée), ils fantasment sur leur niveau de rémunération...

Dans les deux Caf, la complexité du système s'accompagne de retards dans le traitement des pièces (entre 4 et 6 semaines) : outre le fait que ces retards créent des contacts inutiles d'allocataires à qui le système informatique redemande des pièces déjà fournies mais non encore traitées, ils provoquent surtout des délais de versement qui s'avèrent critiques pour les allocataires les plus démunis.

3 – Spécificités des deux terrains d'enquête

	Caf Vermillon	Caf Indigo
Nombre d'allocataires reçus par jour (moyenne)	700	150
Espace d'accueil du public	Locaux très exigus par rapport au nombre d'allocataires reçus, sans confort	Locaux spacieux, agréables et confortables, récemment réaménagés
Organisation de l'accueil	Passage au pré-accueil pour orientation et attribution d'un numéro. Accueil soit de premier niveau (guichet, debout), soit de deuxième niveau (box, assis) selon la complexité de la demande. Certains allocataires sont renvoyés du premier niveau au deuxième niveau. 4 guichets et 6 boxes	A l'arrivée, enregistrement à une borne avec agent d'accueil. Ensuite, soit accueil de premier niveau en guichet (appel nominatif), soit accueil de deuxième niveau en box uniquement sur rendez-vous. 6 guichets et 4 boxes
Conditions d'attente	Attente en file, debout, avant le pré-accueil, pouvant durer jusqu'à une heure ; ensuite, attente assise (20 à 50 minutes). Grande promiscuité en cas d'affluence.	Pas d'attente pour le pré-accueil. Vingt minutes maximum ensuite. Assises (banquettes) en nombre suffisant. Faible densité de présence.
Effectifs agents (back-office et front-office)	100 gestionnaires-conseil (GC) et 10 conseillers de service à l'utilisateur (CSU)	88 gestionnaires-conseil (GC) et 17 conseillers de service à l'utilisateur (CSU)
Organisation du travail	Roulement obligatoire des gestionnaires-conseil à l'accueil	Accueil sur rendez-vous réalisés par une équipe de gestionnaires-conseil volontaires.

FONCTIONNEMENT DE L'ACCUEIL DES DEUX TERRAINS D'ENQUÊTE



Incivilités et civilité : deux registres distincts

"Civilité" et "incivilité", ces deux termes, souvent accolés, font figure de contraires. La montée de l'incivilité serait la traduction d'une diminution de la civilité. Dans le prolongement de travaux antérieurs⁽¹⁾ mettant en doute cet équilibre, les observations et les entretiens réalisés sur les deux sites ont conduit à préciser ces notions, et surtout la relation qui les unit, dans des termes qui serviront de base à l'exposé des résultats d'enquête.

La civilité et l'incivilité ne sont pas l'envers l'une de l'autre. Elles n'entretiennent pas une relation en miroir. Elles se situent dans deux registres différents.

On observe en effet :

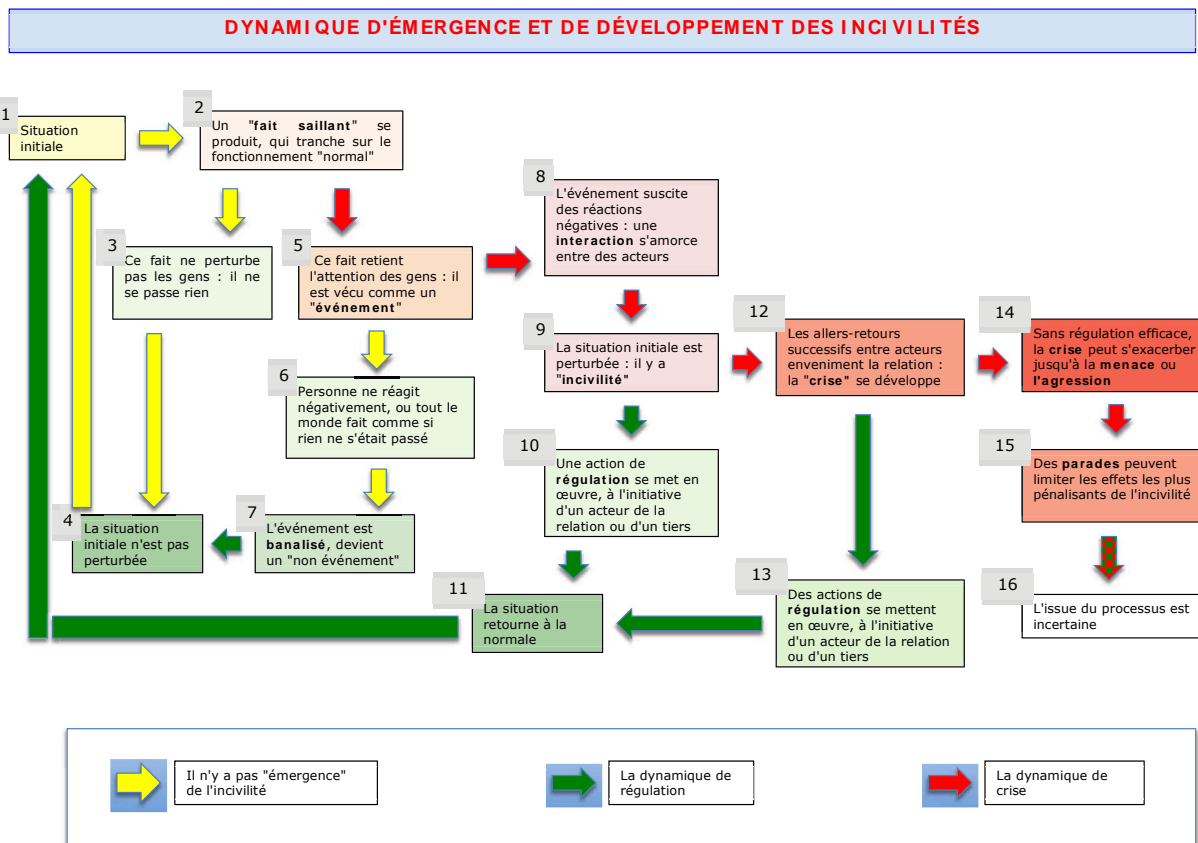
- D'une part, un état d'ensemble, qu'il paraît plus parlant de dénommer "**climat**" ou "**ambiance**". Cette "ambiance" correspond à une situation spatio-temporelle qui articule des acteurs, une institution, des objets techniques, des aménagements, des règles. Cette situation se révèle plus ou moins "sensible", plus ou moins "fragile". L'épithète de "civil" qui peut lui être appliquée dénote alors la *qualité* de ce climat : la sérénité ou la tension plus ou moins importante qui le caractérisent. La qualité de l'ambiance d'un espace d'accueil sera donc fonction de divers facteurs : propriétés physiques de l'espace, caractéristiques et comportement des agents, caractéristiques et comportement des allocataires, modalités de l'accueil en salle, organisation globale du travail.
- D'autre part, un événement, une "**crise**" qui se produit sur ce fond et qui est le résultat d'une dynamique pouvant avoir des destins divers en raison de sa nature fondamentalement *interactive*. Nous considérons que les incivilités ne sont pas des faits caractérisés mais, le plus souvent, l'aboutissement d'une succession d'interactions sociales dont l'issue peut se situer aussi bien dans le registre de la civilité que dans celui de l'incivilité : désamorçage du conflit émergent ou exacerbation (cf. schémas p.13 et p.14).

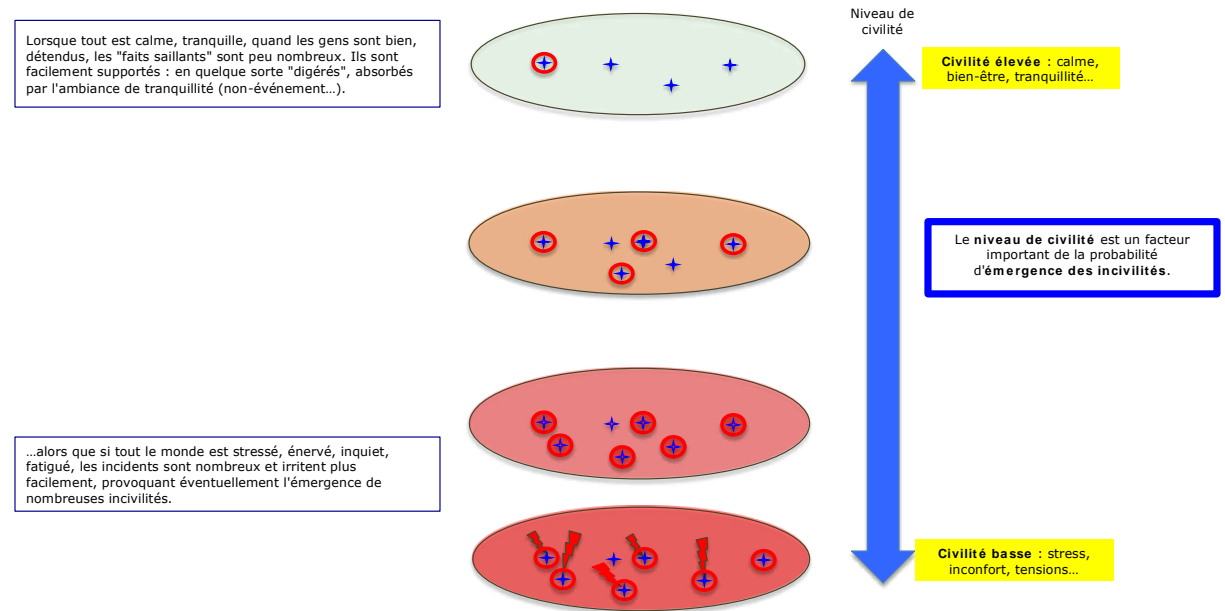
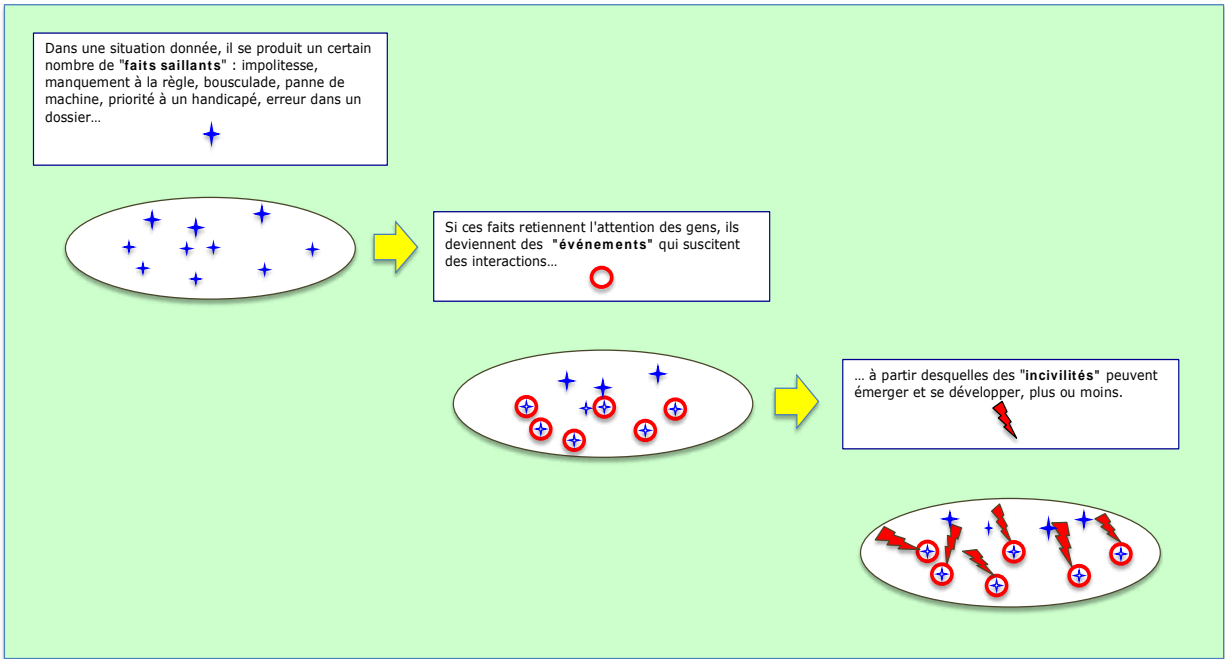
"Civilité" - un état - et "incivilité" - une dynamique - appellent dès lors deux approches différentes dont on verra (cf. schéma p.14) comment elles s'articulent : ce que la Cnaf appelle incivilités n'est qu'un élément s'inscrivant dans une situation d'ensemble et est donc conditionné par la qualité de cette situation d'ensemble.

De manière cohérente avec cette vision, nous aborderons d'abord les facteurs qui déterminent le plus ou moins grand niveau de civilité (partie 2), puis la nature des faits dont l'enchaînement constitue le processus de crise (partie 3) et, pour finir, comment les deux aspects s'articulent, en particulier dans la politique de l'institution (partie 4).

(1) *Les incivilités à la Poste* (Wyvekens et al., 2003).

Foule, clients et marchands. Le lien social dans les espaces commerciaux ouverts au public (Vidal-Naquet, Tiévant, 2005).





Partie 2

LA CIVILITE COMME QUALITE DE « L'AMBIANCE »

1 – L'espace

Les propriétés matérielles de l'espace d'accueil sont de nature à jouer, positivement ou négativement, sur la qualité de l'ambiance.

- Un premier élément réside dans l'adéquation entre les **dimensions de l'espace** et les flux. Si les deux espaces enquêtés ont sensiblement la même superficie, le contraste entre eux est saisissant compte tenu de leur affluence respective : calme et sérénité à la Caf Indigo, dans une salle où chacun évolue à distance convenable d'autrui ; tension latente à la Caf Vermillon, dans un espace sursaturé où l'immobilité et la promiscuité sont la règle.

- L'endroit est vaste, c'est appréciable. [...] J'apprécie l'espace, on n'est pas les uns sur les autres. (Allocataire Caf Indigo)

- C'est très agréable : on n'est pas confiné, on n'est pas stressé, on n'a pas chaud. (Allocataire Caf Indigo)

- Le **niveau sonore**, qui est en relation directe avec la saturation de l'espace, est un élément important de la qualité de l'ambiance.
- Les **qualités esthétiques** (décor, lumière, propreté) jouent également un rôle non négligeable.

- C'est joli, il y a des couleurs vivantes, ce n'est pas sombre. (Allocataire, Caf Indigo)

- Ça a agréablement changé. C'est beau, l'ambiance est paisible. (Allocataire, Caf Indigo)

- Les deux Caf offrent la possibilité de s'asseoir, mais là encore la **qualité du confort** est en relation avec l'affluence. 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 également l'importance de **la structuration de l'espace**. Ainsi, selon que les lieux sont plus ou moins ouverts, clos, isolés, ils permettent la confidentialité, ou d'isoler les personnes posant problème. A la Caf Indigo, les boxes fermés qui sont utilisés pour les rendez-vous avec l'assistante sociale servent également, à l'occasion, lorsque la tension monte avec un usager. A l'inverse, l'espace numérique doit être réaménagé, à la fois pour le rendre plus confortable et permettre plus de confidentialité.

Nous allons réaménager notre espace numérique parce que, pour le moment, ce n'est pas confortable : les gens sont debout et il n'y a pas de confidentialité. (Cadre, Caf Indigo)

- Le lien entre la **lisibilité et la qualité d'un espace**, non seulement dès l'entrée, mais également lors des différentes étapes du parcours, contribue à la qualité du climat d'ensemble. A 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 que les usagers peuvent avoir de la durée de l'attente. Cette perception paraît plus claire à la Caf Indigo.

C'est mieux depuis qu'ils ont refait l'espace. Avant c'était le bazar, c'était le fouillis. (Allocataire, Caf Vermillon)

- Les **équipements** divers jouent également un rôle important : bornes et ordinateurs en état de marche ; boîtes à documents repérables (la boîte est très visible et accessible à la Caf Indigo, face à l'entrée, on peut y déposer un document en quelques minutes ; à la Caf Vermillon, les deux boîtes situées respectivement dans le sas d'entrée et à proximité de l'îlot central sont beaucoup moins repérables) ; les uns et les autres accessibles, disposés de façon à éviter les conflits d'usage.

A la Caf Vermillon, lors d'une de nos observations, 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 toute confidentialité aux moments de grande affluence.

A la Caf Indigo, du jour au lendemain, les bornes informatiques ont été amputées d'une partie de leurs fonctionnalités. Il en est résulté un accroissement de 12 % de demandes au guichet (et donc une augmentation de l'attente). De même, un changement dans la procédure d'accès aux informations peut créer de la tension.

[La borne indique "momentanément indisponible".] Une jeune femme : Pour mettre des vigiles, ils y arrivent, pour dire qu'il ne faut pas gueuler, ils y arrivent, pour prendre les sous des gens, ils y arrivent, mais pour mettre des machines à disposition, ça... (Caf Indigo)

2 – Les agents

Les observations et les entretiens avec les agents mettent en évidence comment la personnalité, le comportement, les habitudes de ceux-ci influent positivement ou négativement sur la qualité du climat régnant dans l'espace d'accueil ; "ce sont souvent les mêmes agents qui signalent des incidents", nous indique-t-on, d'ailleurs, dans les deux Caf.

On a des jeunes femmes très virulentes, deux ou trois fortes têtes qui ont toujours des problèmes : elles ont une attitude agressive, et donc il y a un effet miroir, ça génère de l'agression chez l'allocataire. (Cadre, Caf Vermillon)

Caractéristiques personnelles

- Aptitudes relationnelles, fraîcheur, posture commerciale, goût du contact induisant plaisir au travail... le face-à-face avec les allocataires est facilité par ces "compétences" spécifiques, que ne possèdent pas tous les agents. A l'inverse, la peur du contact, de la relation, ou simplement le manque d'aisance dans la situation de face-à-face contribuent à créer de la tension. C'est une question de caractère, mais aussi de moment dans la journée ou dans la vie (ainsi, une agente ne fait plus d'accueil depuis qu'elle a souffert de dépression : autrefois elle aimait ça, aujourd'hui, elle a peur de "craquer" devant l'allocataire).

Quelqu'un qui dit : "Quand je sais que je suis de guichet, je ne dors pas de la nuit...", comment voulez-vous que quelqu'un comme ça accueille les gens de façon positive ? (Cadre, Caf Indigo)

Moi, j'aime le contact, c'est comme ça. Quand A. (collègue) dit : "On n'est pas là pour tout faire pour eux », moi je ne suis pas d'accord. C'est normal qu'on les aide, les pauvres : ils sont illettrés quelquefois, ou ils ne comprennent pas... Pour moi, les allocataires sont comme des clients : sans eux, on n'aurait pas de boulot. Elles devraient y penser, les filles !" (Agent de pré-accueil, Caf Vermillon)

Bonjour Monsieur, dites-moi tout. Je vous donne un ticket. On va vous faire ça dans dix minutes, vous avez fait le pire. [Sourire, rapidité, petit mot gentil.] (Agent de pré-accueil, Caf Vermillon)

C'est aussi ça l'accueil, il y a du bon et du mauvais. On ne sait jamais sur qui ou quoi on va tomber. C'est ça le problème. En ce moment, je n'ai pas la force psychologique de tomber sur n'importe quoi. (GC, Caf Vermillon)

- L'allure extérieure des agents, la présentation de soi, le vêtement ont un impact sur les relations. Ainsi, à la Caf Vermillon un agent de pré-accueil porte invariablement chemise et cravate :

Pour moi, le costume ça fait partie du métier : ça donne de la crédibilité (notre aspect va jouer sur la confiance de l'allocataire) et ça manifeste que la Caf peut faire tout aussi bien que dans le privé. (Agent de pré-accueil, Caf Vermillon)

Les allocataires lui parlent autrement. Limite, c'est lui le chef. (Cadre, Caf Vermillon)

- Il en va de même pour la connaissance des spécificités culturelles ou linguistiques des allocataires : ainsi, l'acceptation du tutoiement par certains étrangers. Une cadre évoque également le fait d'éviter de s'adresser à une femme maghrébine en présence de son mari.

Attitude dans la relation avec l'allocataire

- Le respect, la considération, la bienveillance manifestée par les uns contraste avec l'attitude moralisatrice, méprisante, exaspérée observable chez d'autres. Une gestionnaire conseil considère visiblement la plupart des allocataires comme des profiteurs, des assistés. Un CSU, à l'inverse, se garde de culpabiliser l'usager.

... Vous voyez, il vit dans la misère ! Aucun des trois n'a l'idée d'aller travailler... Je suis méchante, hein ! (GC, Caf Vermillon)

Le risque, c'est de faire la morale aux gens. On va renvoyer la faute sur la personne si elle a amené un courrier en retard ou si elle n'a pas fait sa déclaration de situation dans les temps. Le principe, c'est qu'il faut toujours garder un ton bienveillant. (CSU, Caf Vermillon)

Le rapport moralisateur aux allocataires peut s'interpréter comme une façon qu'ont les agents de se protéger : en instaurant un rapport de domination, ils se préservent d'éventuelles attaques ou critiques venant des bénéficiaires, qui pourraient mettre en cause l'efficacité de leur travail ou celle de l'institution qui les emploie.

Il s'agit aussi, pour certains, d'investir pleinement leur emploi. Le rapport de force apparaît alors comme une façon de se positionner.

- Alors que certains agents font preuve d'assurance, de maîtrise, d'autres ont le plus souvent peur de ne pas pouvoir répondre aux demandes et questions qui leur sont adressées. La réception du public demande une confiance en soi que certains agents disent ne pas ou ne plus avoir et qui les rend craintifs face à l'accueil.

Il faut être sûr de soi. S'ils sentent qu'on doute, ils nous mangent. (GC, Caf Indigo)

Ce qui me met vraiment mal à l'aise au guichet, c'est de ne pas avoir la réponse à une question d'un allocataire. Je me sens en faute par rapport à la personne et après, ça m'embête de demander à un collègue. J'ai peur de dire une bêtise et de montrer que je ne sais pas. (GC, Caf Vermillon)

- Le traitement de la demande représente un élément crucial : là où certains agents expliquent la situation de façon détaillée et/ou procèdent à un traitement complet du problème, d'autres ont tendance à "expédier" l'utilisateur et sa demande. Une gestionnaire-conseil de la Caf Vermillon se montre particulièrement consciencieuse : on la voit chercher de l'information tantôt sur Internet, tantôt auprès d'un collègue, allant jusqu'à trouver l'adresse précise d'un endroit où elle envoie un allocataire. Elle fait les choses posément, sans jamais s'énerver, cherchant les renseignements ici ou là chaque fois qu'elle ne peut pas répondre seule, trouvant toujours une réponse.

- Le langage, clair et abordable chez les uns, est jargonnant chez d'autres. Une gestionnaire-conseil de la Caf Vermillon se caractérise par l'utilisation exclusive d'un vocabulaire administratif, usant et abusant de la formule "c'est logique", sur un ton sentencieux faisant sentir à l'allocataire la supériorité qu'elle considère avoir sur lui. Une autre, à l'inverse, explique longuement, clairement, presque sur le ton de la conversation. Certains agents ont une manière inadaptée de parler au public qu'ils reçoivent. Il s'agit moins d'un manque d'expérience que d'une absence de prise en compte de la population à qui ils s'adressent.

Il faut que l'allocataire pense que je suis légitime à donner cette information et qu'il peut me faire confiance et il faut aussi qu'il comprenne ce qu'on lui dit car on peut facilement partir dans un jargon incompréhensible qui perd l'allocataire et peut le rendre agressif. (CSU, Caf Vermillon)

Plus globalement, certains agents accordent une importance limitée, au fait de faire passer un message aux allocataires. Le fait, que ceux-ci ne comprennent que partiellement voire pas du tout les explications de l'agent, n'est pas pris en compte par ce dernier. À la fin de l'échange, l'agent ne s'assure pas forcément de la compréhension de la conversation par son interlocuteur et donc de la prise en compte par celui-ci de ce qu'il a à faire pour la bonne tenue de son dossier.

Relations entre agents

- L'entraide entre agents au guichet est essentielle. Elle peut prendre différentes formes. La plus courante consiste pour un agent à interroger un collègue lorsqu'il a un doute sur la réponse à apporter à l'utilisateur. Cette entraide est érigée en principe dans l'organisation de l'équipe de volontaires de la Caf Indigo : les rendez-vous ont lieu par "binômes", ce qui permet aux deux agents de s'épauler aussi bien sur le plan technique que sur celui de la "sécurité". Plus exceptionnel est ce cas où un agent est appelé par un autre pour "jouer le responsable" face à un allocataire problématique.
- Dans la salle, l'entraide peut intervenir également entre les agents et les autres personnels, y compris des interventions aux limites de leur compétence : un agent de sécurité joue le rôle de traducteur pour un usager dont il connaît la langue ; le même agent remplace l'agente de pré-accueil à l'enregistrement lorsque celle-ci aide une personne à se servir des bornes informatiques.

- Enfin, on constate dans les deux Caf l'importance accordée à la présence des encadrants dans la salle ou à proximité : la superviseuse de la Caf Vermillon baisse la lumière dans son bureau pour pouvoir mieux voir dans la salle ; à la Caf Indigo, le manager fait les ouvertures et fermetures ; le directeur de la Caf Vermillon est parfois présent sur la ligne d'accueil. Il s'agit aussi bien de marquer la présence de la direction par rapport aux usagers, que de soutenir les agents, par la présence, mais aussi par une connaissance réelle de ce que représente leur métier. A ce sujet, l'expérience que les managers ont (ou pas) du terrain, que ce soit en termes de prestations ou de "relationnel", est appréciée par les agents de première ligne.

Parfois on se dit qu'il faudrait qu'ils [les responsables] vivent une journée à notre poste. (GC, Caf Indigo)

3 – Les allocataires

Les caractéristiques personnelles et les comportements des allocataires contribuent, de leur côté, à la qualité de l'ambiance, que ce soit dans la salle d'accueil ou dans le face-à-face avec les agents.

Caractéristiques personnelles

- L'atmosphère est de toute évidence sensible au niveau de sérénité, d'anxiété, voire de détresse de l'allocataire à son arrivée à la Caf. Certains allocataires peuvent arriver déjà énervés en raison d'un problème sur leur dossier (indu, trop-perçu, retard dans le paiement des prestations...).

Il y a de plus en plus de précarité. Et puis des gens qui sont à la limite, juste au-dessus du seuil, qui viennent voir s'ils ne peuvent pas quand même avoir un petit quelque chose. On voit que les gens n'ont pas d'argent. Il y a des vieilles personnes qui ont une toute petite retraite. (GC, Caf Vermillon)

Le système et la réglementation des Caf entrent en conflit avec une forme de grande précarité. Il en résulte pour l'allocataire le sentiment d'une situation parfois inextricable qui ne laisse pas présager de solution favorable.

- Quelques "personnalités problématiques" peuvent, à elles seules, perturber l'atmosphère d'ensemble. Les responsables de l'accueil des deux Caf s'accordent à dire qu'ils réceptionnent chacun de leur côté une poignée d'allocataires qui sont incivils quasiment systématiquement. Ces récurrences recouvrent plusieurs situations :
 - Des personnes alcoolisées,
 - Des allocataires agressifs, ayant ou non un contentieux latent avec la Caf,
 - Des personnes percevant l'AAH, qui ont des problèmes psychologiques et/ou cognitifs.

Dans les deux Caf, ces cas représentent une "liste noire" que les responsables des accueils mais aussi l'ensemble des agents connaissent. Ces derniers sont souvent informés par leurs collègues de leur arrivée.

Il y a aussi des personnes qui ne sont pas gérables parce qu'elles sont sous l'emprise de l'alcool, de médicaments... (Cadre, Caf Vermillon)

Nous, on les connaît, nos allocataires problématiques. Ils sont quatre ou cinq à poser problème à chaque fois qu'ils viennent. Dès que je vois un des noms dans le logiciel, je vais à l'accueil pour prévenir les débordements. (Cadre, Caf Indigo)

- Les aptitudes (lecture, langue) éventuellement limitées par rapport à l'offre (machines, règles), apparaissent comme des facteurs possibles de tension.

Les gens font n'importe quoi quand ils s'enregistrent : numéro mal tapé, s'enregistrent en rendez-vous quand ils n'ont pas de rendez-vous, ne s'enregistrent pas, veulent s'enregistrer avec leur nom au lieu de leur numéro d'allocataire. Il y en a la moitié qui ne se débrouille pas. Sans compter ceux qui ne savent pas lire. [...] Et puis il y a plein de gens qui ne savent pas se débrouiller avec Internet. (Agent de pré-accueil, Caf Indigo)

- Le niveau de "délicatesse" par rapport aux prestations reçues (y compris fraudeurs patentés) n'est pas sans effet, lui non plus, sur la qualité des relations.

Comportement

- Entre politesse et agressivité, on peut observer toute une gamme de façons de s'adresser au personnel de la Caf :

Tous les jours, des gens qui ne disent pas bonjour, nous regardent comme si on ne servait à rien. Ça, c'est tous les jours. (Agent de pré-accueil, Caf Indigo)

Merci Madame et bonne journée à vous et votre stagiaire ! (Allocataire à l'adresse de l'agent et de l'enquêtrice, Caf Vermillon)

- L'attitude respectueuse, reconnaissante, parfois la honte de certains allocataires contraste avec les exigences plus ou moins démesurées d'autres.

Moi, je prends mon mal en patience. Je ne m'énerve pas, parce que je sais que c'est un travail difficile, traiter tant de dossiers, recevoir tant de monde. (Allocataire, Caf Indigo)

Ma mère, qui est illettrée, pense que, déjà, c'est bien que des gens comme elle puissent avoir des aides qui leur permettent d'élever leurs enfants... (Jeune Maghrébine, Caf Indigo)

En fait, quand on vient ici, on a honte. C'est dégradant parce qu'on vient chercher de l'argent qui ne nous appartient pas : c'est l'argent de l'Etat. Donc si en plus on doit pleurer pour l'avoir...

Ils ne répondent pas. Ils foutent rien de leur journée, ils ont droit à tout, alors que moi je me casse le cul. (Allocataire, Caf Indigo, parlant des agents)

Il y a des gens énervants qui veulent tout sans rien faire. Par exemple, des gens qui sont au RSA depuis que ça existe et qui nous disent : "Vous êtes des feignants : vous mettez dix fois trop de temps à régulariser mon dossier !"... Ou un mec qui m'a dit un jour : "Travailler ? Oh ben non, je préfère profiter du système...", alors que, nous, on se lève à 5 h 30 pour que les enfants soient chez la nourrice à 7 h 00... Tout ça pour 1 380 euros net. (GC, Caf Indigo)

- Au même titre que l'entraide entre agents l'assistance des usagers dans la relation aux agents contribue à détendre l'atmosphère. Ainsi, un allocataire se présente pour faire office de traducteur.
- Il en va de même de l'aide, de la courtoisie entre allocataires.

Un homme qui ne comprend pas l'ordre d'appel des numéros attribués aux personnes (deux listes différentes pour guichets et boxes) demande à un autre comment ça fonctionne. L'autre lui explique. "Merci beaucoup !" Ils rient. (Observation, Caf Vermillon)

Une femme enceinte est invitée à s'asseoir par un autre allocataire, qui lui propose de garder sa place dans la file devant lui et de l'appeler lorsque ce sera son tour à l'ilot. Une fois qu'elle s'assoit, un autre homme lui propose de la faire passer devant lui encore plus haut dans la file d'attente. (Observation, Caf Vermillon)

Une allocataire aide une autre personne à utiliser la borne informatique. (Observation Caf Indigo)

- Enfin, la présence d'enfants (pleurs, agitation) est un éventuel élément de tension.

4 – L'organisation du pré-accueil

L'attente

La façon dont les allocataires sont reçus et orientés au moment de leur arrivée, l'aménagement de l'attente sont, en particulier les jours de forte affluence, des éléments cruciaux pour la "fabrique" de l'ambiance qui régnera dans l'espace d'accueil.

Les observations montrent que l'attente est un des principaux facteurs d'éventuelle tension dans la salle et, par conséquent, l'importance de tout ce qui contribue à la rendre plus agréable, prévisible, et à désamorcer les éventuels conflits.

- La durée de l'attente aux différents niveaux

L'attente est plus ou moins longue selon les Caf, que ce soit avant le premier contact (orientation) ou avant le moment de la prise en charge proprement dite. La salle bondée de gens qui attendent trop longtemps est un lieu d'énerverment individuel, puis collectif.

A la Caf Indigo, l'attente est assez limitée. Les allocataires attendent au plus quelques minutes avant d'accéder à la borne d'enregistrement. Un agent est chargé(e) de les aider à s'enregistrer et peut alors les renseigner sur le temps d'attente avant leur réception en niveau 1.

A la Caf Vermillon, l'attente est beaucoup plus longue. Dans les moments de grande affluence les allocataires peuvent attendre jusqu'à une heure et demie (observations le lundi suivant le pont de l'Ascension) avant d'atteindre l'îlot central et d'avoir leur premier contact avec un agent. Ils attendent parfois jusqu'à deux heures au total avant d'être reçus au niveau 1 ou au niveau 2.

La longue attente est assortie d'abandons de la part d'allocataires qui partent après quelques minutes ou qui rebroussent chemin directement à la vue de la file.

On est là depuis quarante minutes. On n'a pas trop le choix. Parfois on perd patience, alors on s'en va. (Allocataire, Caf Vermillon)

- L'information sur les temps d'attente, sur les périodes plus favorables de la journée, de la semaine, du mois

Dans les deux Caf, les allocataires ne sont pas informés du temps qu'ils auront à attendre avant d'être reçus au pré-accueil puis en niveau 1 ou 2. Si le temps d'attente n'excède pas quelques minutes à la Caf Indigo, en revanche, à la Caf Vermillon, son évaluation s'avère difficile pour ceux qui ne fréquentent pas régulièrement l'endroit. L'information sur le temps d'attente n'est accessible qu'à partir du pré-accueil et ce en fonction de l'agent qui s'y trouve : certains CSU ont pour habitude de renseigner les allocataires sur le délai dans lequel ils seront reçus alors que d'autres se contentent de les diriger vers l'accueil sans autre précision.

C'est la foule qui fait peur. On se demande combien de temps on va attendre. Là, j'ai attendu vingt minutes, donc c'est tout à fait acceptable. Mais 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)

- Le confort de l'attente

L'attente est d'autant plus difficile à supporter qu'elle se fait en station debout, dans un environnement bruyant.

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)

- La gestion de la file d'attente

Les observations réalisées à la Caf Vermillon montrent l'intérêt de l'intervention d'un agent mobile interrogeant les allocataires sur la raison de leur venue (ce qui peut contribuer à désengorger l'îlot central), et gérant les incidents éventuels (évitant ainsi les phénomènes de propagation des tensions).

- La gestion des publics prioritaires

Qu'il s'agisse de femmes enceintes, de détenteurs d'une carte de priorité, voire d'allocataires avec jeunes enfants, la clarté de l'octroi de priorités évite les malentendus, donc les conflits potentiels. Dans les Caf, seules les personnes munies d'une carte d'invalidité ont un accès direct au pré-accueil. Or, cette règle, outre qu'elle est différente des priorités accordées dans d'autres lieux publics (femmes enceintes, par exemple), n'est inscrite nulle part. Les allocataires porteurs d'une carte, souvent habitués de la Caf, passent devant les autres, suscitant incompréhension et/ou énervement. Cette problématique est particulièrement notable à la Caf Vermillon, en raison à la fois de la longueur de l'attente et de la disposition des lieux.

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)

Ce qui n'est pas bien, c'est que tout le monde doit attendre, il n'y a pas de priorité pour les personnes âgées, celles qui ont des enfants... Alors les enfants commencent à pleurer. (Allocataire, Caf Vermillon)

L'accueil

- Les modalités et la qualité du pré-accueil

Les modalités du pré-accueil ne sont pas les mêmes dans les deux Caf : borne et agent d'accueil (Caf Indigo) vs îlot central (Caf Vermillon). La formule idéale est d'autant plus difficile à identifier (en témoignent les multiples variations, dans le temps et dans l'espace) que le public est nombreux et hétérogène quant à ses compétences. Quelle que soit la formule retenue, la facilité de compréhension du circuit, d'une part, la posture et le comportement des agents de pré-accueil, d'autre part, sont décisifs.

Plus le travail est performant à l'îlot, plus le cercle est bien fait derrière. [...] Les gens énervés ou pas nets, on le voit dès l'îlot central, et il y a des situations qu'on peut éviter : pour moi, c'est clair, 90 % des conflits peuvent être désamorçés au niveau de l'accueil de la personne. (Agent de pré-accueil, Caf Vermillon)

- L'orientation

A la Caf Vermillon, l'orientation tient compte de la complexité du dossier. Ce n'est pas le cas à la Caf Indigo.

- L'appel des allocataires

La Caf Indigo pratique un appel nominatif plutôt que par numéro. A l'exception d'un incident lié à cette personnalisation, les allocataires apprécient cette façon plus accueillante de les appeler lorsque leur tour arrive de se présenter au guichet.

Ici, c'est beaucoup plus sympa qu'à Rouen où on allait avant et où on prenait un ticket avec un numéro sur une machine. 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)

- L'accompagnement

Nombre d'allocataires ont des difficultés face aux bornes informatiques. L'aide des agents de pré-accueil, régulière à la Caf Indigo, moins visible à la Caf Vermillon, contribue à accroître le recours à cet outil tout autant qu'à éviter l'énervement.

- L'information et la communication en direction des usagers

L'affichage en salle 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.

- Les outils

Divers outils rendant des services différents sont susceptibles de remplacer l'accueil au guichet, donc de diminuer l'attente : boîtes pour dépôt de documents sans attente, espace informatique...

- La gestion des retards

A la Caf Indigo, les allocataires ayant plus de trois minutes de retard pour leur rendez-vous sont renvoyés. Instrument de régulation des flux, cette mesure est aussi une source potentielle d'incidents. Une agente de pré-accueil constate à la fois la nécessité d'être "compréhensif" - les allocataires viennent parfois de loin... - et le fait que cette mesure a contribué à diminuer le nombre de retards.

5 – L'organisation globale du travail

Différents aspects de l'organisation du travail, qu'il s'agisse de la façon dont celui-ci est réparti entre les agents, du mode de relation aux usagers, ou du mode de traitement des dossiers, ont un impact plus ou moins direct et plus ou moins important sur la qualité de l'atmosphère globale.

L'affectation des agents aux postes de front office

- Le volontariat

A la Caf Indigo, c'est une équipe composée de volontaires qui assure l'accueil de niveau 2. Les agents de cette équipe évoquent tous le plaisir qu'ils trouvent dans le contact avec l'allocataire.

A la Caf Vermillon, ce volontariat n'est pas prévu. Le roulement est obligatoire si l'agent n'a pas de dispense médicale. Certains agents sont véritablement stressés par cette obligation, ils viennent au-devant des bénéficiaires contre leur gré, d'où un positionnement assez crispé par rapport à ceux-ci.

Par ailleurs, les hommes seraient "plus ouverts et plus zen" dans leur relation avec l'utilisateur parce que plus souvent volontaires pour faire de l'accueil (à la différence des femmes qui ont moins de possibilités de choix en termes de métier).

Quand vous arrivez avec envie, vous êtes ouverts. Ça diminue les faits et les perceptions. 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)

- La mixité des agents

Plusieurs agents et cadres évoquent l'importance de la mixité du personnel affecté à l'accueil, que ce soit sur le plan du sexe ou sur celui des origines.

- La durée de l'activité d'accueil

Le face-à-face avec l'utilisateur demeure, même pour les agents qui "aiment l'accueil", une activité gourmande en énergie, en patience, génératrice de tension. Elle ne peut être exercée de façon continue, ni trop fréquente, tant dans la journée ou la semaine qu'au niveau de la carrière ("*pas pendant 20 ans... !*").

Ça va si on a une mission sympa à côté. Mais si ça se produit trop souvent, on ne peut pas tenir longtemps. On travaille par demi-journée. Avant on faisait une demi-journée par semaine. Maintenant c'est deux à trois fois par semaine. C'est la limite. (Agent de pré-accueil, Caf Indigo)

Les agents le disent, ils sont "usés" : au fur et à mesure des années, le contact avec les bénéficiaires et la précarisation de la société leur rendent la situation de plus en plus difficile à assumer au quotidien.

- Le choix des horaires par les agents

Cette possibilité offerte à l'équipe de volontaires de la Caf Indigo est appréciée des agents. A l'inverse, certaines agentes déplorent d'être averties tardivement d'horaires de présence nécessitant une organisation personnelle différente de celle des autres jours.

- Le pré-accueil / niveau 1 / niveau 2

Les agents les moins gradés et les moins formés sont affectés aux postes les plus stratégiques et les plus exposés (pré-accueil, niveau 1). Outre la difficulté inhérente à cette organisation, certains allocataires en jouent, en réclamant d'être reçus au niveau 2 plutôt qu'au niveau 1.

- L'adaptation du nombre d'agents au nombre de clients

La préoccupation existe, ainsi qu'en témoigne un cadre de la Caf Indigo. Mais les moyens suivent-ils ? Une gestionnaire-conseil en doute sérieusement. Selon elle, la Caf ne se donne pas les moyens d'accueillir les gens dans de bonnes conditions.

On a un engagement de vingt minutes maximum d'attente. Là, on est à dix-huit minutes, donc je vais envoyer quelqu'un au guichet 3. On essaye de ne pas exposer nos techniciens à l'énerverment des gens. (Cadre, Caf Indigo)

C'est l'usine, ici. Le service public est ravagé, le système se tire une balle dans le pied. On nous demande de faire de la relation clientèle alors qu'il faut faire de l'abattage sur la réception du public. (GC, Caf Vermillon)

Le rapport aux usagers

- La personnalisation des relations agents-usagers

« L'agent qui va vers l'utilisateur » est, de façon unanime, présenté comme un facteur d'amélioration du climat d'ensemble.

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 les ZUP. Il y avait moins d'incivilités là-bas, parce qu'on allait vers les gens, c'était une démarche différente. (GC, Caf Indigo)

Cette personnalisation peut prendre des formes diverses :

- l'accueil sur rendez-vous : c'est la modalité d'accueil qui génère le plus de sérénité, en raison de son caractère personnalisé, plus égalitaire a priori.
- l'accueil des allocataires "problématiques". A la Caf Vermillon, "un petit panel" de personnes, dont certaines plus ou moins dérangées mentalement, est repéré et accueilli uniquement sur rendez-vous, soit par le cadre, soit par la médiatrice.
- diverses "petites choses", comme la proposition de rappeler l'utilisateur en cas de problème, ou la fixation d'un rendez-vous lorsque le dossier est complexe.

Les modalités de traitement des demandes

Lorsqu'on interroge les allocataires, dans l'espace d'accueil, très peu refusent de répondre. Mais un certain nombre de personnes (une minorité) embrayent d'emblée sur la question de leur dossier et de leur problème avec la Caf, presque toujours sur un registre négatif voire agressif vis-à-vis des agents. Leur difficulté et la façon dont elle est (ou pas) traitée est leur préoccupation première. On constatera à plusieurs reprises, de même, au cours des observations, que le traitement des dossiers en amont de la relation au guichet pèse parfois lourdement sur la relation. Ce sont avant tout les dettes que les allocataires doivent assumer, qu'il s'agisse d'indus ou de trop-perçus, qui cristallisent les tensions. Même si elles ont parfois pour origine une erreur ou un défaut de déclaration des allocataires eux-mêmes, ceux-ci sont dans de telles situations de précarité que le fait de devoir rembourser une dette génère automatiquement de la tension.

- La qualité du traitement des dossiers

Les observations et les entretiens nous ont permis de constater :

- des erreurs humaines (exemple observé : la perte de documents) ;
- des décalages entre les réponses de différents agents.

Il y a des gens qui ne s'investissent pas trop : ils disent aux allocataires ce qu'ils ont envie d'entendre et vous, après, vous payez les pots cassés. Vous devez dire : "Ce qu'on vous a dit est faux", et ça passe ou ça casse... (GC, Caf Indigo)

Les allocataires se plaignent : "On m'a déjà réclamé tel document", ou "Chaque personne me donne une réponse différente". Et ça, on pourrait l'éviter ? Non parce qu'il y a les anciens, ceux qui sont là depuis trente ans, ils ont l'habitude de répondre de telle façon, alors que nous, les jeunes, on nous apprend autre chose. Chacun a sa logique, ça peut être justifié. Et puis il y a la législation qui change tout le temps. C'est pareil en liquidation. (GC, Caf Vermillon)

- des dysfonctionnements "techniques" : des informations contradictoires, le fait que le traitement automatisé ne tient pas compte du retard d'examen des dossiers.

Une allocataire se présente, affolée, parce qu'elle a reçu un courrier lui demandant de rembourser un trop-perçu. L'agent consulte son dossier et s'aperçoit qu'une retenue sur ses prestations a été mise en place automatiquement. (Observation, 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 pré-accueil, Caf Indigo)

- L'influence de la gestion du stock (retards)

Les délais de traitement des pièces peuvent générer de fortes tensions, en raison de leurs conséquences pour les allocataires – la principale étant évidemment la suspension du versement des prestations.

- S'agissant du retard structurel, quelle est la priorité ? Diminuer le stock ou accueillir les allocataires ?

On a trop tendance à se focaliser sur le stock. La production c'est bien, mais pas aux dépens de la qualité du traitement. (Cadre, Caf Indigo)

- D'autres retards sont dus à des enquêtes de vérification. Au retard structurel s'ajoute un délai supplémentaire : l'agence comptable procède à des contrôles sur des dossiers retenus de façon aléatoire. Pendant ce temps, les prestations demeurent suspendues. Le fait que ces contrôles ne fassent pas l'objet d'une information à destination de l'allocataire est source d'incompréhension et potentiellement de tension. Un incident observé à la Caf Indigo comportait cet élément.

Il y a des dossiers où il y a des enquêtes. Mais on ne peut pas le dire à l'allocataire, donc il faut essayer de trouver une excuse. Et les enquêtes, c'est long, ça peut durer six mois. Entre-temps le dossier est suspendu. Parfois la personne est en situation précaire, ou déjà énervée. (GC, Caf Vermillon)

- Enfin, des retards interviennent lors du transfert d'un dossier d'une Caf à une autre (le retard structurel d'une Caf vient s'ajouter à celui de la seconde...) ou à 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)

- Un sentiment d'opacité

Un usager déplore non seulement le retard mais le fait de "ne pas savoir où on en est avec eux". Dans le même ordre d'idées, le mode de traitement en face-à-face – où l'agent ne peut liquider – donne le sentiment à l'utilisateur de n'avoir face à lui qu'un "irresponsable".

- Les effets pervers des objectifs managériaux

Le temps maximum d'accueil, la pénalisation du retard aux rendez-vous, la priorité donnée au stock sont autant d'éléments susceptibles de provoquer des tensions.

Ici, théoriquement on a dix minutes. Ce n'est pas forcément possible, de répondre en dix minutes. 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)

Comme nous l'avons vu précédemment, les incivilités sont analysées comme des processus de crise :

- qui surviennent à partir d'un "fait saillant" inscrit dans un état d'ensemble où le niveau de civilité est plus ou moins élevé,
- qui se déroulent comme un enchaînement d'actions impliquant divers acteurs,
- et dont l'issue est a priori incertaine.

Nous analysons dans cette partie les trois étapes de ce processus :

- **l'émergence de l'incivilité**
- **son développement**
- **sa régulation**

Les éléments présentés ci-dessous sont basés sur les observations de terrain et ne prétendent pas à l'exhaustivité.

1 – L'émergence de l'incivilité

Les faits observés susceptibles de déclencher des incivilités relèvent des catégories suivantes :

Des manifestations pathologiques

Il s'agit des comportements "anormaux" d'un petit nombre d'allocataires – le plus souvent repérés par les Caf – qui sont psychologiquement perturbés ou se présentent sous l'emprise de l'alcool, de médicaments ou de drogues. Leurs comportements sont imprévisibles et parfois violents : menaces, gestes agressifs, cris... Ils sont à l'origine des faits les plus graves (agressions sur la personne). Ces conduites extrêmes relèvent de causes particulières qui sortent du champ des incivilités et réclament d'être traitées de manière spécifique. D'ailleurs, elles sont traitées comme telles par les Caf : "liste noire", accueil spécifique dès l'arrivée par un responsable, etc.

Les fauteurs de trouble, on les compte sur les doigts d'une main : une personne handicapée cognitive qui gigote au pré-accueil, on sait que ça va être difficile (des gens qui touchent le RSA plutôt que l'AAH, il y en a plein, lié à une mauvaise orientation par l'assistante sociale et les médecins). "Je vais vous faire le sourire kabyle" (geste à l'appui)... Ce type de public est, avec les fraudeurs, le plus difficile à gérer. (Cadre, Caf Vermillon)

Il y a des gens qui ne sont pas gérables parce qu'ils arrivent sous médicaments et, ça, on ne sait pas gérer. Pour moi, les agressions graves, c'est ceux-là. (Assistante sociale, Caf Vermillon)

Pour moi, le plus dur à gérer, c'est les alcooliques parce qu'il n'y a pas de discussion possible. (Cadre, Caf Indigo)

Des actes d'impolitesse

Manquements à la courtoisie, non-respect des autres, écarts à la règle, remarques racistes... Ce sont les actes les plus fréquents et les plus banals. Ils se produisent le plus souvent dans les situations d'attente et de promiscuité liée à la sur-fréquentation, en particulier dans la file d'attente.

Comment ça se passe dans la salle ? C'est chacun pour soi, comme partout. Il y a des gens qui s'asseyent parce qu'ils sont fatigués et, ensuite, quand ils veulent reprendre leur place dans la file, il y en a qui gueulent... Mais ça arrive aussi que les gens soient gentils et s'aident pour garder leur place. (Allocataire, Caf Vermillon)

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)

Une allocataire venue avec un siège pliant se positionne en tout début de la file d'attente pour attendre l'ouverture des portes de la Caf, ce qui énerve les suivants. (Observation, Caf Vermillon)

Quand il y a des problèmes, c'est toujours pour des histoires de place... (Allocataire, Caf Vermillon)

L'usage des passe-droits

Les Caf proposent un accès direct au pré-accueil pour les seules personnes munies d'une carte d'invalidité. Or, cette règle de priorité n'est pas connue du public, et l'évitement de la file d'attente génère le plus souvent des protestations lorsque le handicap n'est pas visible.

J'ai cru que la personne me passait devant, mais je ne savais pas que c'était un handicapé. Pas de souci, c'est à lui de passer. (Allocataire, Caf Vermillon)

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.)

Des manifestations d'énervement et d'humeur

Tant du côté des allocataires que, parfois, des agents, on peut observer des mouvements d'humeur, des "râleries", des remarques à la cantonade... Qui expriment les difficultés ou l'énervement des personnes sans être pour autant dirigés vers quelqu'un en particulier. Il s'avère quelquefois que ces manifestations soient cependant interprétées par d'autres comme un fait agressif contre lequel ils réagissent.

Une dame s'énerve sur une borne informatique : "Ils font chier à changer leur système ! Je vais lui taper dessus. Ils se foutent de la gueule du monde". Mais elle dit tout ça à mi-voix. Personne ne l'entend vraiment. (Observation, Caf Indigo)

C'est un scandale de faire attendre les gens comme ça ! (Allocataire, Caf Vermillon)

Vous n'avez pas de numéro d'allocataire ? Je ne peux pas le deviner, il faut me le donner ! (Agent, Caf Vermillon)

Je ne vais pas vous aider à remplir votre dossier : je ne suis pas là pour ça. (Agent, Caf Vermillon)

De toute façon, vous n'avez rien ici... (Allocataire qui demande une agrafeuse, Caf Indigo)

Des malentendus liés aux écarts culturels

Les Caf reçoivent des allocataires d'origines, de langues et de cultures très variées, dont la plupart des agents ne connaissent pas les codes sociaux. Ainsi, outre les simples incompréhensions directement liées à la langue ou l'illettrisme, des actes naturels pour les uns peuvent être perçus comme des agressions par les autres (agents ou allocataires) : parler fort, tutoyer, s'adresser à une femme en présence de son mari...

Une dame maghrébine, dont la fille a fait un dépôt de dossier, se présente à la Caf. L'agent cherche le dossier et dit : "Votre fille est inconnue au bataillon...". La dame part sur l'idée de "fille à soldat", et donc "putain", et elle part en vrille... (Responsable, Caf Vermillon)

Le tutoiement des Maghrébins choque certains agents. A l'inverse, un collègue masculin qui regarde une femme maghrébine dans les yeux, ça peut choquer mais, chez nous, une femme a des droits... (Responsable, Caf Indigo)

L'expression du mépris

Le manque de considération réciproque se manifeste en général verbalement, par l'emploi d'expressions méprisantes, voire injurieuses (allocataires), mais aussi par la posture condescendante ou indifférente des agents (répétition mécanique de l'explication de la situation, évitement du regard de l'allocataire et fixation de l'écran...)

T'es qu'une femme, je te parlerai pas. Je veux voir un responsable. (Allocataire, Caf Indigo)

Ici, les allocataires, c'est un dû : on est là pour leur donner de l'argent. Mais souvent je leur dis : "On n'est pas un distributeur de billets à la Caf !" (Agent, Caf Vermillon)

Vous n'avez pas la compétence, un point c'est tout ! (Allocataire, Caf Indigo)

Non, la photocopie, c'est à vous de la faire : on ne peut quand même pas tout faire à votre place ! (Agent, Caf Vermillon)

Les défauts de fonctionnement de la Caf

Retards de paiement, réclamations d'indus ou trop-perçus, demandes de pièces déjà fournies, pièces perdues... Autant de défauts de fonctionnement de la Caf qui constituent des faits plaçant d'emblée les relations agents / allocataires sur un mode revendicatif et conflictuel.

Vous m'expliquez que vous avez dû perdre mes fiches de salaire ! J'étais pressé alors je vous ai donné les originaux. Maintenant, il va falloir que je recontacte tous les employeurs pour leur demander des duplicata. Je ne comprends pas comment vous pouvez perdre des documents comme ça ! (Allocataire lors d'une observation, Caf Indigo)

Vous êtes complètement nuls : ça fait six mois que j'attends ! (Allocataire, Caf Vermillon)

Des actes d'autoritarisme

Certains agents manifestent aux allocataires leur position de pouvoir et s'adressent à eux sur un mode autoritaire, un ton moralisateur, voire en tenant des propos accusateurs, leur faisant brutalement porter la responsabilité de leur situation (non-traitement d'un dossier, non-paiement, retard de paiement, etc.). Ils renvoient les allocataires à leurs propres manquements : retard dans la fourniture de pièces, déclarations partielles...

Vous devez me faire une photocopie de votre carte d'identité, ce n'est pas compliqué ! (Agent, Caf Vermillon)

Remplissez-moi votre déclaration de situation et vous revenez me voir. Je ne peux pas le faire à votre place ! (Agent, Caf Vermillon)

On est le reflet des gens qui sont en face de nous. Je suis gentille avec les gentils. Mais qu'on m'insulte, je mets fin à l'entretien, je quitte mon poste (Agent, Caf Indigo)

Certains modes d'expression

Dans un registre voisin, la manière dont certains agents s'expriment manifeste une posture agressive : parler trop fort, trop vite, sèchement, indistinctement, en employant systématiquement des termes du jargon administratif, sans donner d'explication...

Souvent on me dit que je parle fort et ça 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)

Les données de référence sont en cours de création (Agent, Caf Vermillon à une allocataire qui demande quand elle recevra son APL)

L'absence de réponse

Certains agents sont confrontés à des questions qu'ils ne savent pas traiter. Par ailleurs, les agents, lorsqu'ils sont à l'accueil, n'ont pas pour mission de liquider les dossiers. En conséquence, les allocataires restent souvent sans réponse à leur question ou sans solution à leur problème, ce qu'ils supportent mal après parfois deux heures d'attente.

J'ai rarement eu des rendez-vous qui se sont mal passés. Ou alors quand ce sont des gens en grande difficulté qui attendent un paiement : une dame qui est dans la détresse, si elle n'a pas de réponse, elle peut s'énerver... (Agent, Caf Indigo)

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... (Allocataire, Caf Indigo, dont le dossier est traité mais les prestations suspendues pour vérification aléatoire, ce que l'agent ne peut lui dire).

L'agressivité des fraudeurs

Les allocataires convaincus de fraude ont très souvent des mouvements de colère et agissent par provocation (pouvant aller jusqu'à la menace de suicide comme cela s'est produit pendant le temps de l'enquête).

L'autre catégorie de public difficile à gérer, ce sont les fraudeurs qui, souvent, se croient tout permis. (Responsable, Caf Vermillon)

Les gens les plus agressifs, ce sont ceux qui fraudent... Mais c'est de notre faute quand même ! (Agent, Caf Indigo)

Là où on est sûr que ça n'ira pas ? Le type qui aboie, qui doit 25 000 euros, qui a fraudé... (Agent, Caf Indigo)

Le refus d'accueil

Les allocataires se voient refuser l'accès à l'accueil dans trois situations : lors de la fermeture des portes en fin de journée, et, à la Caf Indigo, lors de l'accueil des allocataires reçus sur rendez-vous qui se présentent avec plus de trois minutes de retard (pour permettre de tenir l'horaire des rendez-vous suivants) et lorsque les personnes qui doivent s'enregistrer avec leur numéro d'allocataire au pré-accueil ne l'ont pas à disposition. Ces occasions sont "sensibles" dans la mesure où les allocataires refusés le prennent souvent mal.

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 de 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)

2 – Le développement de la crise

Rappelons que, lorsqu'un fait saillant se produit, soit il ne se passe rien parce qu'il n'est pas relevé, soit il suscite des réactions, auquel cas le développement de la crise s'enclenche. Ce développement se joue donc toujours dans le cadre d'une interaction, qui peut être de deux types : soit entre un individu et un groupe (processus de propagation), soit dans le cadre d'une relation bilatérale entre deux personnes (processus de durcissement de la relation).

Un processus de propagation

La crise peut prendre son essor via un mécanisme de contamination, de propagation à la salle.

Ce processus se nourrit d'un mécontentement latent et survient particulièrement au sein de la file d'attente où les gens sont souvent stressés.

A la Caf Vermillon, il est facilité par la densité de la foule présente dans les locaux : la file d'attente avant la prise en charge au pré-accueil est particulièrement proche de l'îlot central, ce qui ne permet pas la confidentialité dans l'échange entre l'agent et l'allocataire. Il suffit donc à ce dernier d'élever la voix et/ou de se retourner pour que d'autres personnes se manifestent et accroissent la perturbation.

De façon plus précise et intentionnelle, il peut également s'agir d'une prise à témoin par un allocataire qui se plaint ouvertement du fonctionnement de sa Caf et cherche du soutien dans l'auditoire des personnes présentes dans la salle.

Il peut y avoir des cas où il y a de la propagation. Ça fait boule de neige donc il faut désamorcer le plus vite possible. C'est pour ça qu'on a essayé d'avoir le maximum d'espace entre l'attente et les guichets. (Responsable, Caf Indigo)

Pour moi, c'est un ensemble d'éléments qui se conjuguent et se rajoutent qui peut créer des conflits : la file d'attente, le monde, les demandes. Le public peut basculer. A 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)

Un processus de durcissement de la relation

Ce type de processus intervient dans les situations de face-à-face entre agents et allocataires, mais aussi, plus rarement, entre deux allocataires.

Les ressorts qui vont induire un développement de la crise sont en partie les mêmes que ceux évoqués dans le chapitre précédent : impolitesse, modes d'expression inadaptés, mépris, agressivité, malentendus, manifestations d'énerverment et de mauvaise humeur...

En effet, ce sont les attitudes respectives et les propos échangés qui vont "envenimer" l'interaction en crispant les deux interlocuteurs qui, entrant dans un mécanisme de surenchère, vont provoquer une escalade du conflit pour déboucher, in fine, sur l'incivilité avérée (de l'insulte, à la menace et à l'agression).

Les jeunes qui n'enlèvent pas leur casquette, ça ne m'offusque pas : mes fils en portent. Par contre, quelqu'un qui ne dit pas bonjour, oui. Je dis "Bonjour", et si rien ne se passe, je répète "Bonjour", sans regarder le dossier... Jusqu'à ce que la personne réagisse. Et si on me dit : "Je vous ai déjà dit bonjour", je réponds : "Je n'ai pas entendu". Et, de là, quelquefois, ça dégénère... (Agent, Caf Vermillon)

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

Des processus complexes

Certaines situations, combinant les deux phénomènes précédents (propagation et durcissement de la relation) évoluent de façon complexe par des réactions en chaîne impliquant progressivement de plus en plus d'acteurs (allocataires, agents Caf, agents de sécurité, police...). Ces évolutions sont particulièrement redoutables par l'ampleur qu'elles peuvent atteindre.

Il y a des gens qui, quand ils ont un problème et s'énervent au guichet, essayent d'ameuter. Ce qui me fait peur, c'est celui qui essaye de prendre les autres à témoin dans la salle : "De toute façon, il n'y en a que pour les Arabes, ici !"... Un grand classique, on nous accuse souvent de favoriser les étrangers. Et ça part en vrille. (Cadre, Caf Indigo).

3 – La régulation des crises

Une fois les crises enclenchées, les Caf cherchent évidemment à contrecarrer le processus de leur développement et à minorer le plus possible leurs effets perturbateurs. Partant des observations, on constate que ces régulations s'appuient, d'une part, sur des dispositifs mis en place par l'encadrement, d'autre part sur le savoir-faire personnel des agents : profil personnel et intelligence de la situation. En effet, très peu des agents rencontrés ont été formés de façon efficace à la gestion des conflits ; ils se débrouillent au quotidien sur la base de leur expérience, échangent avec leurs collègues, s'adaptent et inventent des modes de faire.

Les mesures mises en œuvre par les établissements

Le cantonnement du conflit

Le but de cette mesure est d'isoler, le plus tôt possible, la personne perturbatrice pour éviter toute contamination et pouvoir entrer avec elle dans une relation plus personnalisée. Plusieurs modalités ont été observées :

- extraire l'allocataire perturbateur de la file d'attente pour le recevoir en priorité en pré-accueil,
- inviter la personne à être reçue dans un box fermé ou un peu à l'écart (Caf Indigo),
- aménager les locaux pour éloigner au maximum les personnes en attente des allocataires reçus au premier accueil.

Moi, je prends le temps d'écouter la personne et j'ai compris que si on veut désamorcer, il faut se déplacer vers la personne parce que si on la laisse au milieu des autres, ça va créer de la tension autour par un effet boule de neige... (Agent, Caf Vermillon)

L'intervention d'un tiers

En cas de difficultés dans un face-à-face, les agents peuvent appeler un membre de l'encadrement qui, fort de son autorité reconnue par l'allocataire, peut jouer un rôle de tiers médiateur dans le conflit ; d'autant plus que son intervention est perçue comme une marque de considération par l'allocataire ("un responsable s'est déplacé pour moi").

Dans le même ordre d'idées, la façon d'opérer en salle du vigile (Caf Indigo) et de l'agent de sécurité incendie (Caf Vermillon) permet de calmer le jeu.

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 CSU en niveau 1 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)

Quelquefois, les allocataires réclament "un responsable". Et si quelqu'un arrive et leur dit : "Venez, on va s'asseoir ici...", même si ça n'est pas un responsable, la tension va retomber parce que la personne se sent considérée... (Agent, Caf Vermillon)

Le vigile est là en cas de besoin : dès que ça commence à gueuler, je jette un coup d'œil pour voir s'il peut venir. Certains baissent d'un ton quand ils voient le vigile. Ça calme tout de suite quand les gens l'aperçoivent. (Agent, Caf Vermillon)

L'interruption de l'escalade

Il s'agit là d'arrêter temporairement la dynamique des échanges en modifiant, y compris physiquement, les conditions de la relation : faire passer la personne directement de l'accueil de premier niveau à l'accueil de deuxième niveau, changer d'interlocuteur, inviter la personne à s'asseoir pour qu'elle soit au même niveau que l'agent qui la reçoit. Indépendamment de la modification des conditions du dialogue, cette technique crée en outre un temps de pause qui facilite le retour au calme de l'allocataire.

Quand on passe l'allocataire en accueil de niveau 2, ça permet de baisser d'un ton par rapport au niveau 1. Les allocataires sont plus concentrés et ont moins de monde derrière eux (Cadre, Caf Indigo)

Parfois, j'appelle quelqu'un parce que, parfois, quand les gens sont tendus, il suffit de changer d'interlocuteur pour que ça passe... (Agent, Caf Indigo)

Si l'allocataire se fâche parce qu'il a l'impression qu'on lui propose de reporter son problème sans le régler, je peux lui proposer un rendez-vous. (Agent, Caf Indigo)

Les savoir - faire mobilisés par les agents

La « purge »

Il s'agit de permettre à l'allocataire de vider ce qu'il "a sur le cœur" et d'expliquer ce pourquoi il est énervé ou agressif ; cette étape est considérée par beaucoup d'agents comme une condition sine qua non pour que l'allocataire puisse revenir à un mode de communication apaisé. On peut noter en passant que cette technique réclame une aptitude particulière du personnel : "savoir encaisser" en sachant se distancier et ne pas prendre les attaques contre l'institution pour des agressions personnelles.

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 de 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)

Se distancier, relativiser

Certains agents arrivent à éviter les surenchères dans le conflit en prenant une posture distancée : d'une part, ils relativisent les propos désagréables qu'on leur adresse en considérant que ce n'est pas leur personne qui est visée mais l'institution ; d'autre part, ils savent se mettre à la place des gens et comprendre les réactions d'énervement qui se produisent ; enfin ils font la part des choses en distinguant manifestations d'énervement et actes agressifs.

Ils nous agressent parce que nous représentons l'institution. Moi je suis jeune, alors je ne le prends pas encore à titre personnel. (Agent, Caf Indigo)

Même si la personne arrive énervée - et il faut les comprendre s'ils n'ont pas reçu leur allocation-logement ou autre - si en face il y a en plus un agent qui n'est pas aimable, forcément, ça tourne mal. (Agent Caf Vermillon)

Maintenir la discussion sur des données précises et objectives

Les agents sont nombreux à souligner l'importance de bien regarder le dossier pour ne pas se tromper d'analyse mais également pour ne pas faire répéter inutilement la personne et risquer d'accroître son énervement. La précision des réponses des agents est primordiale : se référer sans cesse au dossier, donner des dates pour les remises de pièces ou pour les paiements etc.

Pour calmer et désamorcer la situation avec quelqu'un qui s'énerve, je reviens sur le dossier, je m'attache à des éléments du dossier. (Caf Indigo)

Je n'ai pas vraiment compris ce qu'elle m'a dit alors plutôt que de la faire répéter, sans doute pour rien, je vais aller directement voir dans le dossier. C'est une technique : ça va plus vite et ça évite d'énerver encore davantage la personne... (Agent, Caf Vermillon)

Résoudre le problème

Il est clair que la meilleure façon de bloquer le processus de crise est d'apporter la solution à la difficulté de l'allocataire en faisant progresser l'avancement de son dossier. Indépendamment du niveau de compétence requis, cette action n'est actuellement pas accessible aux agents pendant leur présence à l'accueil, même si certains prennent sur eux de le faire.

Je suis fortement marquée par la situation des gens. Ce qui se passe, c'est que j'ai tendance à liquider directement au guichet. Normalement, on ne doit pas le faire mais ça me coûte quoi de le faire ? En général, ça prend cinq minutes et ça va débloquent directement la situation de la personne alors que sinon elle va attendre un mois, deux mois avant d'avoir une solution. (GC, Caf Vermillon)

Il faudrait pouvoir régulariser une situation sur dossier immédiatement. Les notes internes accumulées, ça ne sert à rien. (Cadre, Caf Indigo)

L'entraide

On constate dans les observations que certains processus de crise sont neutralisés par des actions d'entraide spontanées et proactives de la part d'agents mais aussi d'allocataires qui interviennent pour rendre service et, ce faisant, contribuent directement au rétablissement du calme. C'est notamment le cas quand des problèmes de langue ou d'écarts culturels sont en cause ou pour réguler les conflits naissants dans la file d'attente.

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 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)

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)

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 pré-accueil). 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).

Jouer sur le sourire, l'humour, la complicité

Être avenant, sourire, manier l'humour avec finesse... Désamorce l'agressivité en positionnant d'emblée la relation sur un registre amical, en la déplaçant d'un rapport institutionnel à un rapport interpersonnel et égalitaire. Il est très difficile de ne pas répondre à un sourire qui vous est personnellement adressé ; par ailleurs, quand on est dans l'anxiété ou le stress, un court échange dans la légèreté détend et fait baisser la pression.

Moi, je fais mon maximum pour faire sourire les gens. Quand quelqu'un s'énerve, il n'y a rien de tel qu'un brin d'humour. Ça désamorce tout de suite. Comme ça, on souffle. La personne sort un peu de sa colère et on recommence à discuter plus calmement. Moi, je peux le faire parce que ça ne me déstabilise pas quand on gueule. (Agent, Caf Vermillon)

Moi, je désamorce avec un sourire : ça désamorce grave ! J'ai travaillé dans la banque : ce n'est pas la même clientèle, mais je suis habituée aux réclamations, ça ne me stresse pas. (Agent, Caf Vermillon)

On va y arriver, ne vous inquiétez pas ! (...) Vous êtes condamné à revenir me voir ! (...) Vous êtes en VIP mesdames, on vous reçoit dans une minute... (Agent Caf Vermillon, avec le sourire, à différents allocataires qui se présentent au pré-accueil).

Entrer dans la coproduction

On observe enfin que certains agents utilisent, comme moyen de régulation, un repositionnement de l'échange entre agent et allocataire dans un rapport égalitaire. Ils font appel, pour ce faire, à des techniques de type commercial afin de casser le face-à-face dominant / dominé. Ils emploient alors des termes comme "nous", "ensemble", pour que la personne se sente prise en considération et, surtout, qu'elle perçoive l'agent comme solidaire dans le traitement de la situation.

Il faut inclure la personne dans le processus. J'emploie des mots comme "ensemble", "nous", la personne se sent concernée. Ça, ce sont des acquis antérieurs à la Caf qui me viennent de ma formation commerciale. Ça fait partie de ma personnalité aussi, je suis comme ça. (Agent, Caf Vermillon)

Le fait de faire asseoir une personne, ça fait baisser la tension. Parce qu'au guichet, je ne vais pas m'asseoir si la personne est debout... Alors que, là, quand j'ai déplacé la personne dans ce box, je peux lui dire : "Monsieur, asseyez-vous, moi je m'assois aussi, et on va discuter...". (Cadre, Caf Indigo).

1 – Un faible nombre d'incidents au regard d'une situation qui cumule les facteurs de stress

Les espaces d'accueil des Caf sont, par nature, des lieux potentiellement explosifs : ils reçoivent des allocataires, parfois en très grand nombre, la plupart en situation de grande précarité économique et sociale, qui ne comprennent pas bien le fonctionnement d'un dispositif dont ils dépendent pour des besoins vitaux urgents, ont parfois des problèmes de langue ou d'illettrisme, et sont souvent accueillis dans des conditions propres à accroître leur anxiété ou leur énervement (densité de fréquentation, attente prolongée, inconfortable, dans le bruit...).

Vu ce contexte, on peut s'étonner – nous nous sommes étonnés - du faible nombre "d'incidents" (et notamment de faits graves) au sens où les définit la Cnaf, incivilités et violences. Même si on sait que tous les faits ne sont pas signalés, plusieurs indicateurs convergent sur cette vision positive de la situation :

Les chiffres issus de l'institution Cnaf

- La cellule nationale d'écoute téléphonique Pros-Consulte mise à la disposition de tous les salariés de la branche Famille : sur un an (de mars 2014 à février 2015), 487 appelants dont seulement 5 % (soit 27 agents) pour le motif "agressions / incivilités" contre 24 % (122 agents) pour "conflits" (essentiellement avec la hiérarchie et des collègues), 18 % (90 agents) pour "problèmes personnels impactant sur la vie professionnelle" (divorce, maladie...) et 11 % (56 agents) pour "épuisement professionnel / surcharge de travail".
- Les signalements Récit à mi-novembre 2014 (68 Caf concernées) : sur un an, 1 575 incidents signalés dont 62 % "d'agressions verbales" (soit la majorité des incidents), 28 % "d'intimidation", 3 % de "dommages aux biens" et 3 % de "dommages aux personnes".

Les observations de terrain

- A la Caf Vermillon (700 allocataires par jour en moyenne, soit 14 000 par mois) : l'assistante sociale du personnel est sollicitée chaque année par environ 10 % de l'effectif des 650 agents pour différents motifs, dont environ une fois par mois seulement pour incivilités / agression. Selon la responsable de l'accueil, il y a eu cinq ou six courriers d'allocataires par mois suite à des signalements d'incivilités et deux démarches au tribunal en quatre ans : "Les fauteurs de troubles, on les compte sur les doigts d'une main".

- A la Caf Indigo (de 100 à 150 allocataires / jour, soit environ 2 500 / mois) : indépendamment de deux incidents sérieux fin mars et début avril 2015 (menace de suicide et altercation violente entre deux allocataires), le responsable par intérim de l'accueil indique un signalement Récit en moyenne par mois (agressions verbales dans la majorité des cas) et environ trois appels par semaine d'agents d'accueil en difficulté (conflit potentiel avec un allocataire mais aussi demande d'information).
- Sur huit jours d'enquête de terrain volontairement choisis en grande partie sur des périodes sensibles, nous n'avons observé aucun incident.

L'expérience et le vécu des allocataires

- Sur les 80 allocataires interrogés dans les deux Caf (usagers réguliers pour nombre d'entre eux), seuls une demi-douzaine indiquent avoir été témoins directs d'incidents : sans surprise, trois sont des allocataires de la Caf Indigo ayant assisté peu de temps avant à la bagarre entre allocataires ou à la menace de suicide ; les trois autres ont vu des gens "s'énerver" contre des agents, toujours en relation avec leur dossier ;
- Pour tous les autres, hormis les tensions ou conflits inter-usagers qui peuvent survenir dans la file d'attente (Caf Vermillon où l'attente peut parfois durer plus de deux heures), "tout se passe bien" tant au niveau de l'accueil que des entretiens avec les agents. Le principal problème pour les allocataires, c'est l'attente.

Je n'ai jamais vu de situations désagréables, ni de conflits, ni de disputes. Tout le monde est aimable même s'il y a du monde. (Caf Vermillon)

L'atmosphère est calme, même quand il y a du monde... (Caf Indigo)

Le climat est serein : je ne ressens pas de tension, ni d'énervement. (Caf Indigo)

Ça peut arriver que des gens s'énervent, comme partout, mais pas plus pas moins qu'ailleurs. (Caf Indigo)

Tout va bien... A part l'attente ! Les gens sont agacés d'attendre, c'est normal. Surtout qu'on ne sait jamais combien de temps ça va durer... (Caf Vermillon)

Les faits graves

- Les incidents les plus graves (agressions physiques, tentatives d'intimidation... Violences physiques ou psychologiques) sont des faits isolés et rares.
- Leurs auteurs sont presque toujours des personnes psychologiquement perturbées ou sous l'emprise de l'alcool.

Certains agents "concentrent" les incivilités

- Enfin, dans un registre un peu différent, différents témoignages (managers ou simples agents) dans les deux Caf indiquent que certains agents sont plus souvent impliqués que d'autres, ce qui suggère qu'ils sont eux-mêmes partie prenante, voire à la source des problèmes. Comme le dit un responsable de l'accueil : "Suivant les noms des personnes qui sont à l'accueil, je sais si ce jour là je vais être tranquille ou pas".

En conclusion, vu le contexte, on peut considérer que les personnels des espaces d'accueil ou, du moins, la majorité d'entre eux gèrent globalement plutôt bien la situation : beaucoup d'incivilités potentielles sont désamorcées grâce au savoir-faire des agents et, par ailleurs, beaucoup d'entre eux remarquent que "la très grande majorité des allocataires sont gentils et polis".

2 – Un métier complexe de gestion de la tension

Malgré une situation plutôt bien contenue, on constate pourtant, dans les deux Caf, que la plupart des agents n'aiment pas l'activité d'accueil physique des allocataires et cherchent à l'éviter : les gestionnaires-conseil préfèrent de loin la liquidation des dossiers ; et, même du côté des CSU, certains préfèrent l'accueil téléphonique. Selon le responsable accueil de la Caf Vermillon, sur une unité de dix agents, seules une ou deux personnes sont motivées ; par ailleurs, une vingtaine de gestionnaires-conseil sur une centaine ont obtenu d'être dispensés d'accueil, notamment pour raisons médicales.

Pourquoi cette réticence pour le face-à-face avec l'allocataire ? Interrogés, les agents mettent prioritairement en avant les difficultés et les risques de la relation : comportements agressifs, incivilités, voire violences de la part des usagers. Mais l'observation révèle qu'il existe aussi d'autres facteurs qui, plus globalement, contribuent à alimenter cet évitement de la fonction d'accueil.

En effet, rappelons que ce face-à-face met le plus souvent en interaction deux personnes stressées, schématiquement :

- un agent qui a peur : il craint d'être exposé à l'agressivité de son interlocuteur, il n'est pas sûr de savoir répondre en temps réel et sous le regard de l'autre, et il est par ailleurs soumis à la pression des objectifs de production ;

Je n'ai pas confiance en moi et je pense que les gens le sentent. Déjà, d'emblée, quand j'en appelle un, je me dis : "Qu'est-ce qu'il va me demander ?". Déjà j'ai ce stress de ne pas pouvoir répondre à sa demande (...) Je suis connue pour m'énerver. J'ai souvent utilisé le bouton d'alerte et un cadre arrive : ça aide. Après l'altercation de 2012, je me suis rendue compte que sitôt que le ton montait, j'appuyais sur le bouton, et chaque fois que je voyais un imper gris, je stressais... Donc quand j'ai vu le psy qui m'a dit : "Vous êtes une victime", ça m'a aidée (...) La relation avec l'allocataire, ce n'est pas ce que les gens préfèrent : il faut avoir la technicité en temps réel (c'est différent quand on travaille sur un dossier) et puis on peut toujours recevoir un truc sur la figure. Ici, il y a beaucoup d'agents malades des nerfs, en dépression : à cause de la pression, du manque de reconnaissance... (Caf Indigo)

En fait, au guichet, j'ai peur de craquer devant les allocataires si on hausse le ton devant moi. J'ai eu une mauvaise expérience avec une dame (...) C'est ça l'accueil. On ne sait jamais sur quoi on va tomber. C'est ça le problème... (Caf Vermillon)

- un allocataire qui est anxieux du fait de sa précarité : il est angoissé à l'idée de ne pas obtenir l'aide financière nécessaire à des besoins vitaux souvent urgents, il est incertain d'être compris ou entendu, et il arrive parfois déjà énervé par une longue attente ; certains ont également honte de leur situation. On voit parfois des gens pleurer.

Les gens sont un peu énervés quand ils viennent, mais c'est parce que tout le monde a besoin d'argent. C'est le nerf de la guerre... (Caf Vermillon)

Je n'ai pas reçu mon allocation-logement, mon propriétaire dit qu'il ne l'a pas non plus. J'ai des enfants, qu'est-ce qui va se passer ? (Caf Vermillon, allocataire en pleurs)

On sait que ça va être un combat... Donc on se prépare, on se concentre ; comme pour un examen. On sait qu'il va manquer des choses, que ça va être argument contre argument, on sait que ça va buter sur quelque chose... (Caf Vermillon)

Cette mise en face-à-face s'avère donc être – de façon structurelle et inévitable – une situation de tension, susceptible de dériver à tout moment vers l'incident : de la tension à la confrontation, de la confrontation au conflit, du conflit à la crise.

Or, c'est évidemment à l'agent d'accueil Caf qu'il revient de gérer cette tension due à l'interaction du stress de deux personnes, ce qui est d'autant plus difficile qu'il en est lui-même partie prenante. Il doit à la fois gérer sa propre tension et celle de son interlocuteur ; ce qui, par exemple, n'est pas le cas d'un médiateur qui est en position "extérieure" au conflit sur lequel il intervient. Par ailleurs, il faut souligner que tant les positions de départ (peur de l'agent, anxiété de l'allocataire) que le processus de développement d'une crise se situent dans le registre de l'émotionnel et non du rationnel (même si la relation est motivée par des questions techniques) ; d'où la nécessité de savoir maîtriser ses émotions, ce qui est toujours problématique.

Gestion de la tension et maîtrise des émotions dans une relation dont on est partie prenante sont des caractéristiques intrinsèques du métier d'accueil (peut-être même le cœur du métier ?) qui s'ajoute à la nécessité de maîtriser techniquement la combinatoire des règles.

L'accueil physique des allocataires est donc un métier complexe - savoir-faire et savoir être - à l'évidence plus difficile à vivre au quotidien que le métier dit de production.

3 – La politique de l'institution face aux incivilités et agressions

Face aux incivilités et agressions, la politique de l'institution associe des mesures élaborées au niveau de la Cnaf et des dispositions prises à l'échelle des Caf. En termes pratiques, les moyens dont on a observé la mise en œuvre sur le terrain relèvent de quatre registres :

Prévention. Aménagement de l'espace d'accueil de façon à éviter la propagation des tensions, mise en place d'un pré-accueil, affiches enjoignant les allocataires à la politesse et au respect et les informant d'un dépôt de plainte "pour toute agression" (y compris insultes), création d'un poste Cnaf dédié à la problématique des incivilités, groupes de travail, actions de communication, élaboration de différents outils visant à décrire, recenser et gérer les faits d'incivilité : Récit, "kit incivilités", conseils aux encadrants, formation des agents à la gestion des incivilités, commande de recherches sur la question...

Protection de l'agent. Disposition des postes de travail de façon à ce que les agents puissent pouvoir voir et être vus des collègues, "liste noire" des allocataires à risque (superviseur prévenu, accueil à l'écart), dispositif d'alerte au niveau des postes de travail pour appel à l'aide en cas de difficultés, bureaux assez larges pour rester hors de portée de main de l'allocataire, chaises à roulettes pour pouvoir s'en éloigner plus rapidement en cas de problème, suppression des objets susceptibles de servir de projectiles, vidéo-surveillance, agent de sécurité, etc.

Répression. Rédaction de courriers aux contrevenants, convocations de l'allocataire pour un rendez-vous physique avec le directeur, dépôt de plainte (agent et établissement), mise en place d'une convention avec le Parquet...

Réparation. "Débrief" individuel de l'agent victime, "débrief" collectif de l'équipe, signalement Récit, cellule nationale d'écoute, consultation ou suivi psychologique, arrêt maladie, dispense (temporaire ou permanente) d'accueil, groupe de travail...

Prévention de l'incivilité et de la violence des allocataires, protection des agents Caf, répression des contrevenants, réparation pour les victimes (agents et institution), ces composantes du traitement des incivilités / agressions par l'institution relèvent nettement d'une problématique défensive, spécifiquement dirigée vers la sécurisation des agents.

Ce volet d'actions est avant tout conçu comme une réponse directe, réactive, aux actes ponctuels qui surviennent ou peuvent survenir, pour élaborer des régulations ou des parades préservant l'intégrité physique et psychologique de l'agent. Pour prendre des exemples concrets : on forme les agents à la gestion de conflits (régulation) ; on prend en considération la possibilité de jet par l'allocataire d'un stylo ou d'une agrafeuse pour construire une réponse défensive consistant à ne laisser aucun objet sur le bureau de l'agent (parade préventive) ; ou encore, pour soutenir l'agent en cas de difficulté, on prévoit des dispositifs d'appel à l'aide des collègues ou managers (parade défensive).

Mais, ce faisant, force est de constater qu'on se limite :

- à la seule prise en considération d'évènements ponctuels "de crise", alors même que ceux-ci émergent et se développent dans le cadre d'un système, d'un état global (climat) qui les favorise ou les décourage selon son niveau de civilité ;
- aux seuls faits pénalisant les agents, alors que les allocataires peuvent également être pénalisés par le comportement de certains agents ou, plus largement, par le fonctionnement de la Caf (retard dans le traitement des dossiers, erreurs...) ;
- aux seules déclarations et version de l'agent, considéré a priori comme la victime, alors que les faits se produisent dans le cadre d'une interaction dont l'autre acteur n'est pas entendu.

Concrètement, ces éléments transparaissent notamment :

- dans la typologie de Récit qui définit les "incidents" (incivilités et autres) comme des actes, des actions, des comportements, et place automatiquement l'allocataire dans le rôle de l'auteur de ces actes, et l'agent ou la Caf dans celui de leur victime ; en outre, elle ne dit rien des ressorts des incidents ainsi décrits et s'avère de la sorte limitée dans ses possibilités de déboucher un traitement efficace des difficultés enregistrées ;
- dans le discours institutionnel qui a tendance à assimiler manifestations d'humeur ou d'énervement à des "incivilités", celles-ci étant elles-mêmes le plus souvent considérées comme des *agressions*.

4 – Les effets indirects de la politique de l'institution

Cette focalisation de l'institution sur une approche avant tout défensive et sécuritaire a plusieurs types de conséquences :

- Sur un mode relativement mineur, on observe que la "problématique insécurité" sert parfois de support aux agents pour exprimer d'autres malaises par rapport à l'institution : l'incivilité des allocataires est un propos plus facilement dicible et plus susceptible de trouver une écoute favorable que la pression des objectifs ou des relations conflictuelles avec ses collègues ou supérieurs... De la même façon, le risque d'insécurité peut aussi facilement être instrumentalisé, comme partout actuellement, par les instances représentatives du personnel à des fins revendicatives.
- De façon plus préjudiciable, elle induit - de façon apparemment paradoxale - un renforcement du stress et de la peur des agents en polarisant leur attention sur les "dangers" potentiels et en les confortant dans la posture de victime (stigmatisation des rôles "agresseur" / "agressé") ; ce qui est évidemment contre-productif puisque le problème de fond est justement de prévenir et faire baisser la tension.
- Enfin, sur le plan de la stratégie, elle détourne l'attention et conduit à négliger un autre volet essentiel d'action par rapport à l'émergence des crises, celui de la gestion du niveau général de civilité... alors qu'on sait que l'accroissement de la civilité réduit le stress des uns et des autres qui constitue le terreau des crises, et alors même qu'on peut observer, sur le terrain, des ressources latentes, non reconnues, non valorisées, issues de l'intelligence en situation des différents acteurs (agents, managers, mais aussi allocataires) contribuant à produire de la civilité.

Deux situations observées - "les évènements à la Caf Indigo" et "les pratiques des agents de sécurité"- illustrent, d'une part, le phénomène de renforcement du stress des agents induit par la politique de l'institution et, d'autre part, l'intérêt d'une double approche : lutte contre les incivilités et production de civilité.

Les évènements à la Caf Indigo : observation

La Caf Indigo est une Caf "tranquille" par rapport à la Caf Vermillon : une densité de fréquentation bien moindre, des locaux particulièrement spacieux et confortables tant du côté allocataires que du côté agents, peu d'attente, une organisation repensée du travail d'accueil, des agents volontaires pour l'accueil et qui aiment leur métier, très peu d'incivilités...

Pourtant, se situant à la moitié du temps de l'enquête, deux "évènements" successifs vont faire basculer la situation à tel point que l'on peut véritablement observer un avant et un après.

La menace de suicide

Un couple d'allocataires, M et Mme F., se présente plusieurs fois au cours de la même semaine. Ils ont en fait escroqué la Caf en dissimulant une partie de leurs revenus. Lors de leur énième visite, Mme F. se déchaîne au guichet, puis dans la salle : cris, injures, menace de suicide avec des cachets (qu'elle finira par avaler... Sans dommage heureusement, après qu'un responsable a vainement demandé à son mari de les lui enlever). La scène durera plusieurs heures malgré deux interventions de la police qui quitte les lieux en considérant avoir "calmé la situation".

La bagarre

Deux allocataires d'environ 35 ans, qui ont entre eux un contentieux indépendant de la Caf, se retrouvent dans les lieux un vendredi matin. La bagarre est violente. Les parents éloignent leurs enfants. Une jeune agente (CDD pré-accueil) qui tente de s'interposer est bousculée. Un responsable intervient : il est menacé du poing. Les deux belligérants finiront par sortir. La direction décide de fermer l'accueil pour la journée.

Différentes actions sont engagées et plusieurs mesures sont prises au sein de la Caf suite à ces évènements. Arrêts de travail pour les deux agents directement touchés par les faits. Signalements Récit. Debriefs. Embauche d'un vigile sous la pression du CHSCT qui le demande de longue date et qui, s'engouffrant dans la brèche, menace d'exercer un droit de retrait. Création d'un groupe de travail : "comment améliorer nos relations avec les allocataires ?". Entretien de la direction avec la police sur ses modalités d'intervention. En ce qui concerne le personnel d'accueil, il est décidé que les CSU ne feront désormais du guichet que par demi-journées "pour alléger leur charge psychologique" ; une agente, qui a assisté à la bagarre, ne fera plus d'accueil jusqu'à la fin du mois, tandis qu'une collègue enceinte, qui avait souhaité continuer l'accueil malgré la possibilité d'en être exemptée du fait de sa grossesse, revient sur sa décision (elle n'a pas assisté aux faits).

Pour les allocataires, y compris des usagers très réguliers des lieux, rien n'a changé hormis la présence du vigile : la Caf est toujours perçue comme "calme". Certains ont entendu parler des événements par le biais d'un article paru dans la presse locale mais, comme le dit une personne qui a assisté à la bagarre : "Le problème, ce n'est pas la Caf. C'est deux personnes qui auraient pu se battre n'importe où au final...". Un autre allocataire, présent au moment de la menace de suicide, ne voit pas l'intérêt d'avoir embauché un vigile : "Ce n'est pas comme ça qu'on changera le comportement des gens. Cette dame a fait une crise de nerfs... C'est plutôt dommage, même, ce vigile, alors qu'avant tout se passait bien. Ça ne fait pas bien, dans un endroit qui est fait pour un accueil. Ce n'est pas dans ce genre d'endroit qu'on s'attend à trouver quelqu'un de la sécurité".

Analyse : un phénomène d'amplification du stress des agents

Le responsable de la ligne accueil commente : "Il n'y a eu que trois faits marquants depuis le début de l'année. Ce n'est pas beaucoup mais, pour les agents, ils en parlent tout le temps, donc ils sont dedans tout le temps : le problème c'est que les gens gardent en mémoire les faits saillants, donc ils sont tout le temps dans le souvenir du clash précédent en attendant le suivant. La plupart n'ont pas assisté aux événements, mais ça a fait boule de neige sur le plateau... L'agente qui a été bousculée pendant la bagarre a souhaité reprendre le travail dès le lendemain. Elle n'a pas l'air traumatisée. Elle n'a pas demandé de suivi psy. Le choc a été plus important pour les autres que pour elle."

Pourquoi ce phénomène d'amplification du stress des agents ? Quels sont les mécanismes qui ont induit un basculement de la perception et de l'attitude des agents d'accueil dans un contexte relativement épargné comme celui de la caisse Indigo ? Au-delà de l'effet de "goutte d'eau qui fait déborder le vase" des incivilités quotidiennes, l'exemple met en évidence deux facteurs qui renforcent le phénomène :

- d'une part, comme le remarque le responsable de l'accueil, ces deux "crises" font saillance, et ce d'autant plus qu'elles se produisent dans une situation par ailleurs plutôt tranquille ; dans le même esprit, plus elles sont spectaculaires et/ou plus elles se prolongent (ce qui a été le cas pour la menace du suicide), plus elles impressionnent et choquent ceux qui y assistent ;

- mais d'autre part, les faits ne s'arrêtent pas aux faits : sans parler des effets incontrôlables de la propagation de l'information qui la fait enfler (bouche à oreille, action du CHSCT, article de presse...), les différentes mesures sécuritaires, ponctuelles ou durables, mises en œuvre par l'institution, ont pour effet indirect de faire perdurer les événements dans le temps, de les dramatiser et de les ancrer dans la mémoire et les représentations collectives ; par ailleurs, les mesures sécuritaires sont souvent elles-mêmes anxiogènes (exemple des premières formations Cnaf à la gestion des incivilités pour les nouveaux arrivants). Si bien que même les agents qui n'ont pas vécu les événements sont aussi perturbés que les autres.

Finalement, les faits d'insécurité ont une importance relative. De façon logique, plus ils sont rares, exceptionnels, "hors norme", plus ils sont remarqués et marquants (les mêmes événements à la Caf Vermillon n'auraient sans doute pas eu un impact aussi important). Mais si, de plus, ils sont mis en exergue par l'institution (et relayés par les syndicats), alors les agents s'installent dans une anxiété permanente dont on sait qu'elle n'est pas bonne conseillère dans le face-à-face avec l'allocataire puisqu'elle génère souvent des difficultés et des incidents... Qui accroissent le stress : c'est un cercle vicieux. Le problème de cette mise en exergue, c'est qu'on ne parle que du négatif (les crises) et jamais de ce qui va bien (civilité et tranquillité). Finalement, elle empêche de "voir" tout le travail de maintenance de l'état de civilité qui ne se voit pas puisque justement il ne se passe rien.

Les pratiques des agents de sécurité : observation

A la Caf Indigo

Comme relaté précédemment, l'embauche du vigile a eu lieu sous la pression des événements et du CHSCT : c'est une mesure sécuritaire visant directement à protéger les agents des éventuelles incivilités et violences des allocataires. Le vigile (deux agents qui se relayent) est présent pendant toute la durée de l'ouverture de l'accueil, positionné à l'entrée, en face de l'agent d'accueil qui a pour mission d'enregistrer les allocataires dès leur arrivée dans les lieux et de les aider à se servir des bornes informatiques (espace numérique). Ce qu'on observe, de fait, c'est que dès qu'il y a une certaine affluence qui sature les capacités de l'agent d'accueil, l'agent de sécurité prend l'initiative de la relayer spontanément de façon proactive soit sur l'espace numérique, soit sur la borne d'enregistrement.

Les agents d'accueil disent se sentir "soulagés" et "plus en sécurité" du fait de la présence du vigile, tandis que leur responsable explique : "Moi je n'étais pas pour le vigile, mais je constate que ça a un gros effet sur les agents : ils se sentent rassurés et n'ont plus peur d'aller au guichet. Des agents m'ont dit : Il suffit que le vigile s'avance vers les gens qui haussent la voix et ça se calme".

En ce qui concerne les allocataires, les avis sont partagés : certains n'ont pas remarqué le vigile ou, même, ne l'ont pas reconnu en tant que tel ("Je lui ai demandé des informations en arrivant, je n'avais pas vu que c'était un vigile") ; d'autres sont indifférents ("Ça ne me dérange pas, de toute façon il y en a partout maintenant") ; d'autres s'en félicitent ("C'est rassurant, même si je n'ai jamais vu d'incidents") ; et quelques-uns, à l'inverse, s'en inquiètent ("Quand je vois le vigile, je me dis qu'il peut y avoir des problèmes à la Caf. C'est bizarre : on n'est pas dans un magasin, ni une banque...").

A la Caf Vermillon

La Caf Vermillon n'a pas engagé de vigile, mais dispose d'un agent de sécurité incendie (deux personnes qui se relayent). Outre leur mission, ces agents ont spontanément glissé vers une activité de réduction du stress et de régulation des incidents : parce qu'ils sont sur place à l'ouverture et à la fermeture de l'accueil, moments sensibles (bousculades pour les places à l'arrivée, énervement des allocataires qui ne peuvent rentrer au moment de la fermeture) ; et, parce que, en journée, ils surveillent des écrans de contrôle qui leur permettent, outre la surveillance incendie, de suivre la situation à l'accueil.

L'ensemble du personnel s'en félicite : "On est bien content de les avoir, les agents sécurité incendie. C'est beaucoup mieux que les vigiles, moins agressif", dit la référente accueil. "Moi, dès que j'ai une difficulté avec un allocataire, je regarde vers la caméra de surveillance, et je sais qu'A. me voit et qu'il va venir", explique un agent de pré-accueil.

Les allocataires sont du même avis : "Comment ça s'arrange quand il y a des gens qui se fâchent ? Avec la dame en uniforme : elle vient et elle parle gentiment, elle explique..."

De fait, les agents de sécurité incendie se sont forgé sur le terrain leurs propres modes d'intervention : "Si quelqu'un arrive tout énervé, il faut le laisser se vider et, après seulement, intervenir pour le calmer ; tant que les gens n'ont pas déversé tout ce qu'ils ont à dire, c'est difficile de faire redescendre la pression (...) Il y a des gens avec qui il faut y aller très très doucement : c'est les personnes dérégées et les personnes qui sortent de prison (...) Non, on n'est pas comme des vigiles parce qu'un vigile, c'est physique alors que ce qu'on a besoin ici, c'est du dialogue..."

Analyse : des ressources cachées de production de civilité

Ces deux exemples sont révélateurs de l'intérêt d'une double approche de la lutte contre les incivilités / agressions dans les Caf : d'une part, réguler les crises naissantes ou en développement vers une issue positive lorsqu'elles ont commencé à se produire ; et, d'autre part, créer les conditions d'un état de civilité pour éviter, en amont, leur émergence.

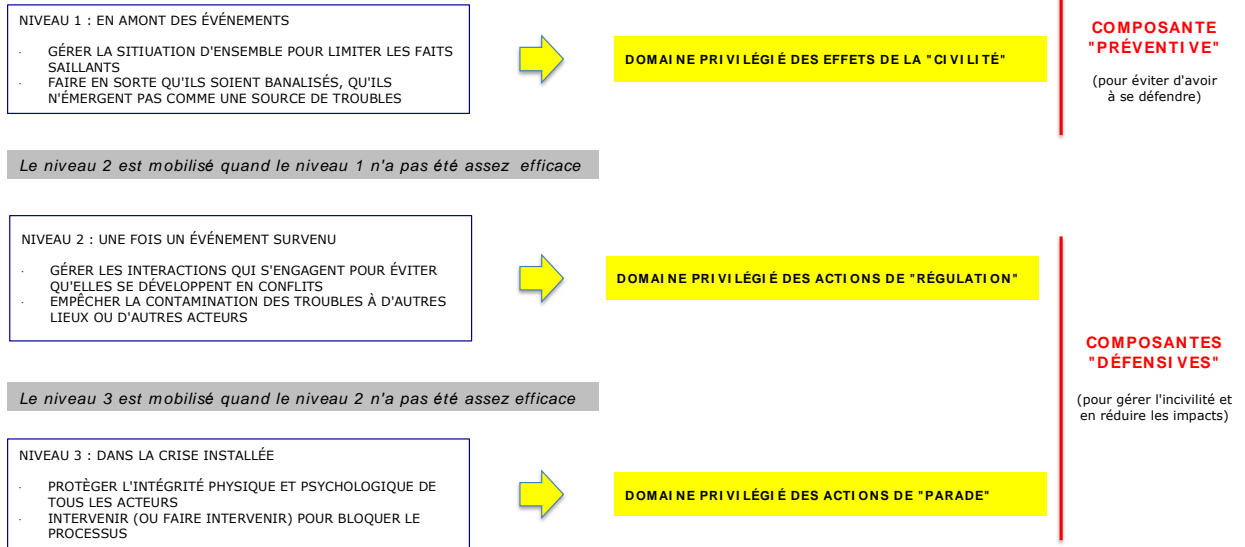
Si l'on reprend les deux situations en parallèle, on a en effet, de façon schématique :

- d'un côté, à la Caf Indigo, un vigile qui - outre qu'il induit par sa seule présence un sentiment de sécurité chez les agents et intervient sur des incidents naissants - joue aussi de fait un rôle dans l'accueil des allocataires, aide à fluidifier les arrivées et, donc, contribue globalement à détendre l'atmosphère ;
- de l'autre, à la Caf Vermillon, un agent de sécurité incendie qui joue de fait un rôle de vigile mais, compte tenu de sa fonction première, dans un esprit de gestion et de régulation des tensions plutôt que de répression, ce qui favorise un climat de tranquillité plutôt que de confrontation.

On a dans un cas une mesure sécuritaire qui produit de la civilité parce que l'agent agit de façon proactive sur l'accueil et, dans l'autre, un dispositif règlementaire visant à prévenir les risques d'incendie et qui produit aussi de la civilité compte tenu du mode d'intervention de l'agent. Dans les deux situations, si ces agents produisent de la civilité, c'est parce qu'ils ont élargi le cadre strict de leur mission première – sécurité / risques de malveillance, sûreté / risques d'accident – à la prise en compte de la situation d'ensemble, du contexte global. Leur comportement et leur action, issus d'une intelligence en situation des acteurs, à leur propre initiative, illustrent les gisements de savoir-faire et d'initiatives non reconnus et non valorisés qui, existants sur le terrain, favorisent un état de civilité.

Ceci n'est pas pour autant un plaidoyer pour le vigile. Il se trouve que, dans les situations évoquées, une mesure sécuritaire a eu des effets positifs dans un autre champ que celui de la sécurité. Mais, d'une part, cette situation est aussi inattendue qu'heureuse ; d'autre part, il faut pointer les limites de "l'effet vigile". Certes, les agents sont rassurés, mais il s'agit essentiellement d'un "sentiment de sécurité" car si des événements de même nature que la menace de suicide ou la bagarre survenus à la Caf Indigo devaient se reproduire, que pourra faire le vigile sachant qu'il ne peut toucher la personne et se substituer au pouvoir de la police ? Et une fois que ce "rempart", comme le dit un responsable, aura révélé ses limites, quel pourra être le degré suivant de parade ? Enfin, on peut aussi imaginer que, fort de la protection du vigile, certains agents seront moins attentifs à la gestion de la relation avec les allocataires, voire se permettront plus facilement d'être incivils avec eux.

DI MENSION S STRATÉGI QUES DE LA LUTTE CONTRE INCIVILITÉS ET AGRSSION S



Préalable

Les observations montrent nettement qu'une réduction drastique de l'émergence des incivilités dans les espaces d'accueil ne pourra être obtenue qu'en supprimant deux facteurs surdéterminants : d'une part, le délai de traitement des dossiers et, d'autre part, la durée de l'attente : si l'on arrivait à supprimer l'attente et à réduire de façon importante le délai de traitement des dossiers, le problème des incivilités courantes serait en grande partie résolu.

Toutes les propositions qu'on pourrait faire pour intervenir de façon radicale sur ces deux facteurs impliquent concrètement, en préalable, de dimensionner les effectifs à hauteur des besoins, ce qui met directement en jeu la question des moyens financiers. Une fois cela dit, on sait que l'objectif de réduction des incivilités ne pèse pas suffisamment pour justifier à lui seul une modification des grands équilibres du fonctionnement des Caf, et qu'il faut donc, faute de pouvoir "résoudre" le problème, explorer comment "améliorer la situation" par des progrès compatibles avec l'ordre de grandeur des moyens disponibles.

C'est ce à quoi se consacre cette partie : partant de la situation telle qu'elle existe actuellement, il apporte des éléments pour alimenter les réflexions de la Cnaf et des Caf visant à définir des actions susceptibles de réduire les incivilités dans les espaces d'accueil.

Principes pour la recherche de solutions

Compte tenu des analyses conduites dans les parties précédentes, la question essentielle peut être formulée de la façon suivante : "comment (r)établir la tranquillité dans les rapports agents / allocataires ", et non pas uniquement : "comment préserver les agents des agressions des allocataires" qui est une vision parcellaire de la situation et traite plus des symptômes que des causes.

Ainsi considérée, la question est complexe et associe plusieurs strates qui interagissent. Pour conduire la recherche de solutions opérationnelles, il est donc :

- impossible de lier de façon biunivoque une difficulté à une action spécifique ; il faut forcément mettre en convergence une combinaison d'actions prenant le problème par plusieurs angles,
- nécessaire, en particulier, d'associer l'amélioration du niveau de civilité ("état d'ensemble") et la régulation des incivilités (gestion des "crises"),

- nécessaire d'intervenir de façon convergente à deux échelles : a) niveau "tactique" de traitement des symptômes (améliorations à la marge) et b) niveau "stratégique" de traitement des causes (repositionnement structurel),
- souhaitable de rechercher des voies de solutions qui – autant que faire se peut – aient des impacts simultanément sur plusieurs dimensions du problème.

Les suggestions qui suivent sont regroupées sous deux registres :

- le premier concerne l'adaptation de politiques générales particulièrement concernées par la prise en considération d'une nouvelle problématique "civilité / incivilité" par la Cnaf ;
- le second émet, dans divers champs d'action thématiques, des propositions pour améliorer le niveau de civilité dans les espaces d'accueil des Caf.

1 – Principes de politique générale

1.1 – Gestion du changement : « désenclaver » la réflexion

L'introduction d'un objectif de civilité constitue un renversement de logique dans la culture de l'institution ; ceci implique de mener une action organisée de "conduite du changement". Plutôt que de mettre en avant la lutte contre les incivilités, mettre en avant la qualité de la relation de service aux allocataires.

Suggestions

- Repositionner la prise en charge des incivilités à la Cnaf : changer la dénomination du responsable "incivilités" de la Cnaf pour un terme positif (mission "civilité et tranquillité", par exemple) et réorienter la mission dans le même esprit.
- Plus généralement, promouvoir une révision des termes utilisés : ne pas confondre manifestations d'humeur et agressions, ne pas utiliser le terme "agression" lorsqu'il n'y a pas mise en danger réelle ("agression verbale").
- Tenir compte du fait que le terme "incivilités" est flou et faussement homogène. Il convient de distinguer clairement – y compris dans leur désignation – les "comportements antisociaux" (actes infra-pénaux même s'ils sont perturbateurs) des actes pénalement répréhensibles. Ceci est nécessaire pour éviter la confusion dans les perceptions et pour établir des protocoles de traitement différents pour les deux catégories de faits.

- Faire accepter, qu'il existera toujours des "comportements antisociaux", et que savoir les gérer est une composante très importante du métier d'accueil.
- Introduire dans la réflexion et dans les protocoles de gestion tous les "comportements antisociaux", quels qu'en soient les acteurs : entre agents, dans la chaîne hiérarchique, avec les partenaires, les fournisseurs...
- Organiser un travail de réflexion avec les cadres et le personnel sur "civilité" et "incivilité", constituer dans chaque Caf intéressée un noyau de volontaires (tous niveaux hiérarchiques) responsables de la "civilité" dans les lieux (y compris les toilettes du personnel : on est civil ou on ne l'est pas !)
- Par analogie avec les "démarches qualité" du monde de l'entreprise, introduire le niveau de "civilité" (qui est autre que l'absence d'incivilités) comme une composante des performances des Caf et comme un critère de leur évaluation ; utiliser la recherche des critères d'évaluation (qui restent à formuler) comme une occasion de réflexion et d'appropriation du concept de civilité.
- Organiser des échanges d'expériences : introduire dans la conduite des réflexions des groupes de travail inter-Caf ou (pour relativiser et bénéficier d'acquis extérieurs) associant les Caf et d'autres organismes exposés aux mêmes problèmes (Poste, Sncf, accueil des urgences hospitalières...)

1.2 – Ressources humaines : c'est à l'institution de gérer la civilité et les processus « incivils »

Le métier d'accueil ("relation de service") n'est pas encore considéré suffisamment comme un métier ou un travail particulier ; ses caractéristiques spécifiques disparaissent derrière les dimensions techniques alors qu'il s'agit d'un métier de "régulation" et de gestion de la tension qui exige davantage que les compétences inhérentes à la pratique commerciale (même si on a pu se rendre compte que celles-ci représentaient un véritable atout).

Suggestions

- Considérer les aptitudes relationnelles et la motivation aux contacts comme une composante majeure du métier : l'introduire dans les profils de postes et comme critère essentiel de sélection à l'embauche et d'évaluation.
- Tenir compte de la difficulté spécifique de l'activité d'accueil, et en particulier de pré-accueil : exigence relationnelle et dimension émotionnelle. Même si les agents (généralement jeunes) qui occupent ces postes sont moins expérimentés techniquement (liquidation), il importe de reconnaître et valoriser leurs aptitudes particulières.

- Tenir compte du phénomène d'usure et de saturation dans ces activités de contact pour la conduite des carrières : proposer des possibilités de passerelles professionnelles (temporaires ou définitives).
- Créer un collectif professionnel qui constitue un soutien pour l'individu : promouvoir le travail en équipes et la solidarité entre agents, et inciter les cadres à être attentifs aux agents "en situation".
- Mettre en place un "management de proximité" : cadres présents sur le terrain.

1.3 – Formation(s) : apprendre en faisant

Pour les métiers d'accueil, il s'agit au moins autant de savoir-faire et de savoir-être que de "compétences" ; la formation doit s'adresser autant à la personne qu'au professionnel.

Suggestions

- Pour les agents, centrer la formation sur la problématique "nous devons offrir un lieu de civilité" ; quelles conséquences sur les postures, la présentation de soi, les comportements... ; ne pas confondre manifestations d'énervernement et agression ; savoir distancier sa personne de l'institution en cas de conflit avec les allocataires ; apprendre à mieux gérer ses émotions et rationaliser les atteintes affectives.
- Pour les acquisitions en terme de savoir-faire et savoir-être, utiliser des formules d'apprentissage en situation avec tutorat plutôt que les formations "en salle" inefficaces à cet égard ; concevoir et réaliser les formations au niveau local pour les adapter aux particularités des Caf (populations notamment).
- Conduire un programme de formation pour les managers, les responsables de formation et les intervenants concernés (psychologues, assistants de service social) : leur faire prendre en charge la problématique "production de civilité" et les conduire à modifier leur logique d'amplification de la victimisation pour au contraire, valoriser la bonne gestion des situations par les agents.
- Mettre en œuvre une sensibilisation des allocataires (par exemple, par le biais d'une vidéo en boucle dans la salle d'attente) : connaissance de la Caf, compréhension de son mode d'emploi, respect mutuel et valorisation de la tranquillité (plutôt qu'injonctions menaçantes).

2 – Améliorations de la qualité de l'accueil

Dans cette partie, les propositions portent sur les axes de travail ; les suggestions qui sont formulées pour chacun d'entre eux sont des exemples de déclinaisons concrètes destinés à alimenter la recherche de solutions adaptées aux terrains.

2.1 – L'organisation du travail pour l'accueil : introduire de la souplesse et de la motivation

Au-delà de la stricte fonctionnalité, l'organisation doit être pensée pour élever le niveau de civilité, ce qui touche à des domaines très variés tant matériels qu'humains.

Suggestions

- Susciter et privilégier les volontariats pour les fonctions d'accueil.
- Limiter la durée quotidienne de présence à l'accueil.
- Ajuster l'affectation des postes à l'accueil selon le moment et la fréquentation : fluidité back-office / front-office, introduction en salle d'agents "mobiles".
- Gérer positivement les retards de traitement des dossiers : bloquer les départs de courriers informatisés sur les dossiers en attente de traitement (ou modifier les messages : "Si vous avez déjà envoyé ce document, ne pas tenir compte de ce courrier") ; introduire un dédommagement en cas d'erreur imputable à la Caf ; mettre en place un dispositif de liquidation d'urgence pour les cas de grande précarité...
- Développer et diversifier des outils rendant des services différents susceptibles de remplacer l'accueil au guichet et donc de diminuer l'attente : boîte pour dépôt de documents, automates informatisés...
- Promouvoir auprès des allocataires l'utilisation des divers médias d'accès aux Caf (Internet, mails, téléphone...) ; par exemple, pendant l'attente, proposer des démonstrations d'utilisation du site Internet de la Caf.
- Assurer correctement la maintenance des automates.

2.2 – Aller « au-devant » de l'allocataire : montrer de la considération pour son problème et du respect pour lui

"L'agent qui va vers l'utilisateur" est, de façon unanime, présenté comme un facteur d'amélioration du climat d'ensemble. Un allocataire "respecté" aura plus facilement tendance à se montrer respectueux, voire à faire un geste pour aider tel ou tel.

Suggestions

- Porter une extrême attention à l'organisation du premier accueil (poste fixe et/ou agent mobile) : ne pas dépasser un délai de dix minutes après l'arrivée de l'allocataire pour un premier contact avec quelqu'un ; faire en sorte que la personne se sente prise en considération par l'institution ; indiquer à la personne le parcours qu'elle aura à faire ; s'il y a une longue file d'attente, un agent mobile va s'enquérir de motifs de visite et réoriente les personnes dont les demandes peuvent être satisfaites autrement que par entretien ; intervenir immédiatement si un problème émerge.
- Appels nominatifs et non par numéros.
- "Accueillir" réellement l'allocataire : "Qu'est-ce que je peux faire pour vous ?", un petit mot personnel, sourire, humour... ; se lever, se présenter, lui serrer la main, le raccompagner (pour les rendez-vous).
- Lui donner de l'importance : lui proposer un rendez-vous, de le rappeler au téléphone pour le tenir au courant...
- Le mettre à l'aise (y compris physiquement) : de quoi s'asseoir (agrément) ; des "zones" différenciées : un "coin enfants" (jeux, mini sièges), un coin calme, un coin "télé" ou vidéo... ; machine à café / fontaine à eau ; coin pour téléphoner ; accès Wi-Fi dans la salle...
- Une organisation spatiale respectant la confidentialité des entretiens (même au guichet).
- Une signalétique intérieure claire, y compris pour les personnes illettrées (icônes, couleurs) ; lignes au sol ou zones colorées au sol.
- Sensibiliser les agents à la possibilité et à l'intérêt de manifester de "petites attentions" comme, par exemple : mini-cadeau aux mamans à la fête des mères, arbre de Noël, bonbon aux enfants quand ils arrivent, souhaiter sa fête / anniversaire à l'allocataire qui vient ce jour-là...

2.3 – Placer agents et allocataires dans un rapport égalitaire : casser la logique « dominant / dominé »

Les agents sont de fait en situation de pouvoir vis-à-vis de l'allocataire qui est ainsi acculé à deux postures possibles : soit la soumission (avec toutes les frustrations induites), soit la révolte. Il est donc crucial pour la civilité de l'ensemble et la tranquillité de la relation que les agents soit soucieux de rétablir un minimum d'équilibre dans l'échange.

Suggestions

- Posture : "Je vous écoute..." ;
- Position égalitaire : l'idéal serait tous deux assis ou tous deux debout, comme en rendez-vous. Ce n'est pas possible aux guichets ; néanmoins, il existe de multiples façons de rétablir un équilibre par des ajustements subtils de la posture (regard, position de la tête, mouvement du torse, ton de la voix...) ;
- Tenir la discussion de telle sorte que l'allocataire puisse comprendre et suivre les explications de l'agent (vocabulaire adapté à l'allocataire, mise à disposition de l'agent de supports d'explication visuels...) ;
- Admettre les erreurs de la Caf ;
- Permettre la prise de parole par les allocataires : cahier de doléances, invitation à des groupes de travail mixtes...

2.4 – Développer une dynamique de coopération : solidariser agents et allocataires pour trouver des solutions

L'incivilité est le résultat d'une interaction qui évolue mal ; associer l'allocataire à la démarche de l'agent qui recherche la solution au problème instaure, à l'inverse, un climat d'interaction positive.

Suggestions

- "Nous allons regarder ensemble comment résoudre votre problème".
- "Voilà comment nous pouvons procéder : ce que vous faites, ce que fait la Caf".
- Faire des appels en salle : "Pouvez-vous nous aider ; quelqu'un dans la salle parle-t-il turc ?"
- Introduire des allocataires dans les groupes de travail sur le fonctionnement, l'organisation... et les incivilités.
- A la première inscription, introduire systématiquement un entretien pour une présentation mutuelle rapide : du côté de l'allocataire, lui demander de se présenter ; du côté de la Caf, informer de certains éléments masqués du fonctionnement (qui paie ? nombre d'allocataires reçus chaque jour par un agent ? nombre de dossiers traités par semaine ? niveau de rémunération des agents...). Proposer en fin d'entretien la signature d'un engagement de respect mutuel par l'allocataire et l'agent.

2.5 – S’adapter à la diversité des allocataires et des situations : c’est à la Caf de s’adapter, pas à l’allocataire

L'extrême diversité des publics des Caf exclut la standardisation des pratiques. Elle exige au contraire que chaque Caf se dote de règles et d'outils permettant de prendre en compte la diversité à laquelle elle est confrontée.

Suggestions

- Accompagner aux machines ; expliquer les fonctionnements ; modes d'emploi en vidéo / icônes.
- Donner au premier accueil des fiches mode d'emploi sur le fonctionnement de l'accueil et des machines dans la langue d'origine de l'allocataire.
- A l'embauche des agents, chercher à diversifier les langues parlées et les origines culturelles.
- Dans la formation des agents, offrir des cursus de sensibilisation aux codes sociaux des ethnies majoritaires dans chaque Caf.
- Clarifier le traitement des personnes "prioritaires" : quelles catégories ? Quel traitement ? Comment le savent-elles? Comment informer les autres usagers ?

2.6 – Informer : ne pas laisser dans le brouillard

Réduire l'incertitude de l'allocataire, que ce soit par rapport à la durée de l'attente en salle ou à l'état d'avancement de son dossier contribue à lui donner une certaine "maîtrise" de la situation susceptible de réduire la tension (on supporte mieux ce que l'on connaît). Par ailleurs, la bonne connaissance des règles et des échéances permet de clarifier les responsabilités respectives de l'agent et de l'allocataire dans le traitement du dossier.

Suggestions

- Rappeler (dispositif automatique informatisé ?) par envoi de SMS les rendez-vous, les échéances, les dates d'envoi des pièces.
- Prévenir chacun à son arrivée du délai probable d'attente, ou afficher sur écran la durée de l'attente.
- Informer les allocataires des règles de priorité pour les cas particuliers.
- Afficher un calendrier (mensuel ?) qui indique les heures d'affluence (à éviter) et les heures préférables.
- Accuser réception des envois.

- Donner tous les éléments à l'allocataire pour qu'il fasse ce qui lui revient (adresses où aller, numéros de téléphone, comment remplir le formulaire...)
- Faute de pouvoir raccourcir les délais de traitement, fournir, de façon individualisée, une information sur la période prévue de liquidation du dossier.

2.7 – Toujours rendre concrètement un service : valoriser le déplacement de l'allocataire

Le principal grief des allocataires interrogés porte non pas sur la qualité de l'accueil mais sur celle du traitement de leur dossier. Les deux éléments se rejoignent néanmoins si l'attente a été non seulement longue, mais inutile.

Suggestions

- S'obliger à ce que chaque entretien se traduise par un progrès concret dans le traitement du dossier (personne ne repart sans avoir tiré bénéfice de sa venue) ;
- Toujours clore l'entretien par quelque chose de positif (ceci est fait..., je vous rappelle...);
- En cas de conflit, que l'agent d'accueil dispose d'éléments pour pouvoir transformer la confrontation en négociation avec l'allocataire (proposer un dossier de remise de dette, une indemnisation en cas d'erreur de la Caf ?...);
- Que l'agent d'accueil ait accès instantanément à un agent de production "d'astreinte" : celui-ci peut être appelé par l'accueil pour liquider en temps réel un dossier (en retard) dont les pièces sont complètes, notamment dans le cas de situations critiques.

2.8 – Valoriser le positif : refuser la victimisation des agents

On a constaté à la fois les effets souvent dévastateurs de la focalisation sur les "crises" et les multiples savoir-faire et savoir-être, voire les trésors d'inventivité dont les agents font preuve, mais qui restent invisibles dans la mesure où, précisément, ils ont pour effet d'empêcher la survenance de crises.

Suggestions

- Valoriser les agents qui gèrent bien les situations de tension, leur manifester de la reconnaissance (prime ?), les mettre en avant (par exemple, en leur faisant expliquer, dans la communication interne, comment ils s'y prennent plutôt que de faire témoigner des "victimes").
- Donner aux qualités relationnelles une importance égale à la compétence technique dans les profils de poste et dans les évaluations.

- Changer la logique des dispositifs comme "Récit" / débriefings de groupe / etc. : au lieu de seulement enregistrer les signalements et d'en rester aux préjudices, en faire des outils de progrès : rechercher "où a été l'erreur" et comment elle aurait pu être évitée, pour améliorer les pratiques.

Conclusion

Ouvrir, comme nous l'avons fait dans cette recherche, la manière de considérer les incivilités comme l'aboutissement d'interactions sociales entre des acteurs fait apercevoir la possibilité de gérer ce phénomène autrement que par les mesures et pratiques actuelles. En prenant explicitement comme objectif de (r)établir la tranquillité dans les rapports agents / allocataires, toute la logique du management peut passer d'une posture "défensive" (protéger les salariés des agressions des allocataires) à une posture "positive" (créer de la civilité).

Le changement de posture consiste à placer agents et allocataires dans un rapport plus égalitaire, à aller "au-devant" de l'allocataire, à s'adapter plus précisément à la diversité des allocataires et des situations, à développer une dynamique de coopération, à avoir le souci constant d'informer et de toujours rendre concrètement un service, à refuser la représentation simpliste de l'agent-victime et de l'allocataire-agresseur.

Cette approche a plusieurs avantages essentiels :

- elle mobilise l'attention et les efforts vers l'action, au lieu de renforcer la tendance des agents à éviter la fonction d'accueil, tendance qui est légitimée par la position de "victime" qui leur est reconnue ;
- elle contribue à faire mieux reconnaître l'accueil comme un "métier" dont la régulation des interactions est une composante essentielle et elle valorise les qualités relationnelles des agents, aujourd'hui considérées comme secondes par rapport à la "compétence technique" ;
- en accroissant le niveau de civilité dans les lieux d'accueil, elle régule les processus incivils à leur source en créant un contexte défavorable à leur émergence, alors que la stratégie "défensive" ne réduit pas les incivilités, mais traite leurs conséquences ;
- ce faisant, au-delà d'une gestion plus efficace des incivilités, elle contribue directement à la politique de qualité du service rendu en offrant des conditions d'accueil plus agréables, plus attentives à l'allocataire.

Certes, les observations montrant que les faits sur lesquels s'enclenchent la plupart des processus sont liés au traitement des dossiers et à la durée de l'attente dans les locaux, remédier à ces facteurs réduirait de façon drastique les manifestations inciviles ; mais cela impliquerait des effectifs supplémentaires dans des proportions sans doute, aujourd'hui, inaccessibles aux Caf.

La stratégie orientée vers l'accroissement de la civilité a aussi le mérite d'être a priori compatible avec les ressources disponibles, car sa mise en œuvre consiste, pour l'essentiel, en un basculement de la posture des agents. Elle s'apparente à une "démarche qualité" ; comme celle-ci, elle passe par une mobilisation collective dans chaque établissement et interroge diverses dimensions : la gestion des ressources humaines (recrutement, formation, évaluation des agents...), le management et l'organisation de l'accueil (proximité des cadres, rapports front-office / back-office, agent mobile en salle...), l'aménagement des locaux d'accueil (réduction du bruit, sièges, position du premier accueil...).

En réalité, on constate sur le terrain que des germes de cette politique sont déjà présents, les pratiques spontanées de certains agents l'illustrant très bien. Les mettre en avant, diffuser leurs bonnes pratiques peut être un moyen d'amorcer une "démarche qualité" plus globale axée sur la *civilité*. A une autre échelle, on pourrait engager deux ou trois Caf pilotes dans une expérimentation démonstrative.

Parution dans la collection des Dossiers d'études - Décembre 2015