

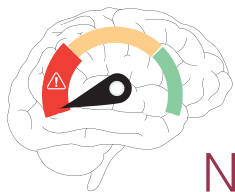
RELATIONS AUX USAGERS

INCIVILITÉS, VIOLENCES : QUAND LE GUICHET DEVIENT UN EXUTOIRE



Janvier 2021
un corpus préparé par Sebastian Roché

GRANDLYON
la métropole



NOTE D'INTENTION

FACE AUX INCIVILITÉS, PAS DE LEÇONS À DONNER MAIS DES OUTILS À PARTAGER

Quel que soit le secteur, de l'action sociale jusqu'au commerce, l'accueil du public n'est jamais une sinécure, et celles et ceux dont c'est le métier sont régulièrement confrontés à des situations d'irrespect et parfois de violence. Pourtant, il ne s'agit pas d'une fatalité et des mesures peuvent être imaginées pour améliorer les choses. Nous avons ainsi tâché d'y contribuer en allant voir ce que les sciences humaines et sociales pouvaient nous en dire.

La question des tensions pouvant s'exprimer dans la relation entre les agents publics et les usagers ne peut se résoudre simplement par de la théorie. Il faut observer ce qui se passe sur le terrain, écouter les ressentis, décaler le regard pour prendre en compte le contexte, s'intéresser aux processus organisationnels et managériaux, travailler ensemble, mais aussi lire ce qu'écrivent ceux dont c'est le métier de prendre du recul. Apports théoriques des sciences humaines et innovations dans les pratiques professionnelles marchent ensemble.

Le corpus de textes que nous mettons à votre disposition ci-après a été conçu par Sebastian Roché. Il vise à nourrir la réflexion de tout un chacun au moment où les services sociaux de la Métropole engagent un travail de fond sur ce sujet des tensions aux guichets : quelles violences s'expriment sur le terrain ? Quels en sont leurs facteurs déclencheurs et leurs causes profondes ? Comment apaiser les situations en recherchant l'intérêt commun des usagers et des professionnels ?

La Direction de la Prospective et du Dialogue public a vocation à s'engager aux côtés des équipes présentes sur le terrain, afin d'accompagner les réflexions et d'outiller les discussions.

L'idée de ce recueil de textes est d'apporter des clés de lecture sur les causes et sur les formes d'une agressivité difficile à recevoir pour les agents même si, bien souvent, cette agressivité s'adresse d'abord à l'institution.

#JANVIER 2021
Métropole de Lyon

■ **Coordination**

Direction de la prospective et du dialogue public
Eddy Maaroufi, Jean-Loup Molin

■ **Conception**

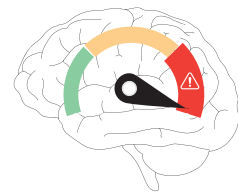
Sebastian Roché

■ **Illustrations**

Céline Ollivier-Peyrin

■ **Réalisation**

Nathalie Joly (DPDP)



AVANT-PROPOS

LA SENSIBILITÉ À LA VIOLENCE ET L'EXIGENCE DE PACIFICATION DES MŒURS

Régulièrement la violence resurgit comme enjeu de société ou comme préoccupation chez les professionnels dans le cadre de leurs relations à leurs usagers, qu'il s'agisse du corps médical, social ou même policier. À la fin des années 80, je découvrais au cours d'entretiens à Grenoble ce que j'allais plus tard nommer, à l'aide d'un terme à l'époque tombé en désuétude, « incivilités ». J'y consacrais plusieurs articles et ouvrages pour tenter de les comprendre et les mesurer. Ces frictions entre les habitants, les usagers ou les élèves à propos de comportements quotidiens (salissures, agressivité verbale notamment) ont attiré l'attention, dix ans plus tard, des pouvoirs publics au point que la garde des Sceaux Élisabeth Guigou déclara en 1998 : « Il faut donc, sur chaque site, que soit engagée une concertation entre maire, préfet et procureur pour le traitement des incivilités »¹. Après vingt ans d'oubli, le terme refait surface, de nouveau : l'actuel garde des Sceaux Éric Dupont-Moretti organise une réunion à Dijon début septembre 2020², dans la foulée des déclarations du Premier ministre, qui analyse les incivilités comme le résultat d'un défaut de punition, et d'un ministre de l'Intérieur qui croit voir la société française retourner à l'état sauvage. Pourtant, on ne saurait réduire le questionnement aux prises de paroles des ministres : la question de l'agressivité dans les relations humaines était déjà revenue dans les esprits comme si elle répondait à une logique de cycle. Avant même ces déclarations des responsables nationaux, et pour la première fois depuis 15 ans, j'ai été invité dans plusieurs villes pour proposer des analyses et discuter des réponses possibles. Dans le même temps, la direction de la prospective du Grand Lyon s'interroge sur les interactions avec le public, qualifiées parfois de violentes par des agents de différents services de la Métropole.

Comment comprendre ce retour des incivilités, comment le situer dans un portrait plus général de l'ensemble des violences ? Illustrent-elles un renversement des normes et des valeurs jusque dans le quotidien le plus banal ? Comment situer les tensions entre les usagers et les agents des services publics parmi celles qui existent dans les relations interpersonnelles, que ce soit entre citoyens, dans les familles, ou dans les institutions ? Y a-t-il une aggravation des différentes formes de violences, des plus dures, – telles que les atteintes à l'intégrité physique, le terrorisme du fait de groupes armés ou les homicides ordinaires – aux plus molles que sont les incivilités ? Ou, inversement, n'y aurait-il pas plutôt une transformation de la sensibilité à l'égard de la violence et ce que cette notion recouvre ? Plus de sensibilité signifierait plutôt un corps social et des professionnels en alerte, plus attentifs aux signaux faibles de la violence. La notion de violence, par sa plasticité, cache sous son ombre une grande diversité d'enjeux. Ses manifestations se transforment. La violence sociale et politique peut prendre des formes extrêmes et visibles alors que d'autres, comme le harcèlement, longtemps toléré, sera mis à l'index. Toutes évoluent à leur rythme, rendant complexe une lecture simpliste, souvent morale, d'une réalité plutôt multiforme.

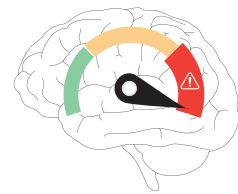
1. <https://www.vie-publique.fr/discours/131733-declaration-de-mme-elisabeth-guigou-ministre-de-la-justice-sur-lactio>

2. <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/le-ministre-de-la-justice-eric-dupond-moretti-a-dijon-ce-mercredi-1598955156>

La violence : une notion de plus en plus extensible

Ce qui me frappe, en regardant rétrospectivement les évolutions des sociétés européennes, et de la France, c'est tout d'abord une extension de l'usage de la notion de violence. La qualification de « violence » tend à s'élargir avec le temps, traduisant un phénomène de sensibilité croissante à son égard. Pour le dire simplement, elle est de moins en moins acceptée et les justifications qu'on peut vouloir lui apporter échouent de plus en plus à convaincre. Ceci constitue une transformation majeure des mentalités, auxquelles il est difficile pour les responsables politiques et administratifs de ne pas répondre. Entre le début des années quatre-vingt et aujourd'hui, on n'a cessé de trouver plus de violences au fur et à mesure qu'on les recherchait. Ainsi, comme je l'indiquais plus haut, les incivilités sont devenues des objets de politiques publiques, non seulement par les ministères de l'Intérieur et de la Justice, mais aussi des municipalités et encore de diverses entreprises : il n'est plus possible de ne pas y répondre, quelle que soit la matérialité des faits.

Le livre de la psychiatre Marie-France Hirigoyen sur le harcèlement au travail, publié en 1998, a fait l'effet d'une bombe, bien au-delà de toute anticipation. Son intitulé, *Le harcèlement moral : La violence perverse au quotidien*, ne trompe pas : selon elle, « des mots, des regards, des sous-entendus » sont des violences. L'histoire récente des violences faites aux femmes se confond avec celle de la manière dont elles sont considérées et jugées par la société tout entière. En 1976, la militante féministe et auteure Benoîte Groult s'indigne des violences subies par les femmes depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours : « On a essayé de maintenir les femmes dans un état d'infériorité, de demi-humanité ». Avec le mouvement #MeToo, qui débute en 2017 avec l'affaire Weinstein, la contestation radicale du fait d'user de sa position de pouvoir pour obtenir la soumission sexuelle prend de l'ampleur. Le scandale de l'affaire Strauss-Kahn au Sofitel à New York en 2011 avait déjà mis au grand jour les pratiques sexuelles de certains hommes de pouvoir. Ce sont des basculements majeurs dont on notera qu'ils se produisent presque quarante ans après les dénonciations de Benoîte Groult, dévoilant la temporalité lente de l'évolution des sensibilités sociales. En quelques dizaines d'années, la question de la violence dans le couple est devenue un enjeu public, et non plus une question privée. Les évolutions se sont faites de manière incrémentale, assorties des premières enquêtes sociologiques (et notamment en 2000 l'enquête dite ENVEFF - Enquête nationale sur les violences envers les femmes en France) et les mobilisations associatives dès les années quatre-vingt. Toutes les formes d'agression deviennent plus difficiles à dissimuler, et cela affecte même les institutions aussi puissantes que les États et les églises. Ainsi en va-t-il pour celle de Rome, qui avait couvert les agressions sexuelles contre des mineurs, et dont le caractère systématique a été révélé au public à différentes occasions mais en particulier lors des révélations en 2002 des journalistes du *Boston Globe*. Les révélations concernent d'abord le diocèse de Boston, puis ensuite, à l'échelle des États-Unis, les mécanismes secrets de dissimulation des crimes par l'Église. Leur enquête a donné lieu à un film, *Spotlight*. En 2018, le pape parle « d'abominations » et promet qu'il « ne se ménagera pas pour faire tout ce qui est nécessaire afin de livrer à la justice quiconque aura commis de tels délits ». À Lyon, en 2020, Bernard Preynat, ancien curé du diocèse de Lyon, est condamné à de la prison ferme pour agressions sexuelles sur mineurs.



Les violences des institutions, religieuses ou civiles, sont davantage rejetées

Parallèlement, les violences policières sont de moins en moins tolérées, comme l'a montré le mouvement mondial de sympathie et de protestation suite à l'homicide de George Floyd, un Noir, par un policier blanc, qui lui écrase le cou et l'étouffe. Jamais un mouvement de protestation n'a eu une telle ampleur aux États-Unis et n'a résonné à cette échelle en dehors. Dans la foulée, en France, on enregistre la plus importante mobilisation sur cette thématique début juin 2020 avec près de 20 000 participants massés devant le tribunal de Paris à l'appel de « Justice pour Adama », une situation inédite jusqu'alors. Les 120 à 200 exécutions extra-judiciaires de manifestants sympathisants du FLN par les policiers dans les rues de Paris réalisées sous les ordres du préfet de police Maurice Papon le 17 octobre 1961 semblent aujourd'hui difficilement envisageables, tout comme le « processus systématique » de sa falsification étayé par les historiens britanniques Jim House et Neil MacMaster³. L'ordre du même Papon de « dispersez énergiquement », qui s'est traduit par le décès de neuf manifestants communistes au métro Charonne au cours de la seule journée du 8 février 1962, déclencherait aujourd'hui, fussent les victimes des opposants politiques participants à une manifestation non-déclarée, une crise politique majeure, j'imagine. Par contraste, le décès et les trente mutilations causées par la police lors du mouvement des Gilets jaunes ont été documentés par des journalistes indépendants, comme David Dufresne, relayés sur les médias sociaux, puis par la presse généraliste, et ont créé une onde de choc. Une telle indignation collective est nouvelle. Ni l'autorité de l'église, ni celle de l'État ne légitime la violence de ses agents et ne justifie plus ni la couverture, ni l'absence de sanction dont ils bénéficiaient jusque-là. Au moment où la violence est plus rejetée que jamais, son usage ne renforce plus le pouvoir qui l'utilise : je pense que nous sommes entrés dans une telle configuration. La philosophe Hannah Arendt l'avait théorisé en distinguant le pouvoir (comme fin) de la violence (comme moyen) : « La violence ne peut jamais être la source du pouvoir », écrivait-elle en 1972. Le pouvoir, fusse-t-il de nature républicaine ou divine, protège de plus en plus mal les puissants qui infligent une douleur à leurs ouailles ou leurs sujets. Le déclin de la violence est ici indissociable de la « révolution des droits » qui s'est produite au cours de la seconde partie du vingtième siècle pour les minorités raciales, les femmes, les enfants, les homosexuels, les personnes avec un handicap, les animaux. C'est l'aboutissement d'une tendance finalement assez récente qui a commencé avec l'abolition de l'esclavage et des privilèges féodaux. La condamnation morale de la violence intentionnelle progresse dans notre société, mais probablement pas de manière uniforme. On a vu l'extension de la notion de violence, et il est un fait que les sociétés occidentales sont de plus en plus sensibles aux dommages faits au corps ou à la dignité. Pourtant, cette aversion dépend toujours de l'identité des victimes. Les violences n'attirent pas la même réprobation selon qu'il s'agisse des victimes du terrorisme (suivant qu'elles sont occidentales ou non), des morts (suivant qu'il s'agisse de « migrants » à nos frontières ou non), de la souffrance au travail (suivant le statut des personnels).

La violence politique et sociale en perte de vitesse

Concernant la violence politique et sociale, ses justifications morales apparaissent aujourd'hui très affaiblies, sans qu'on puisse dire qu'elles soient complètement anéanties. On se reportera au texte de Michel Wieviorka qui fait un panorama des

3. Jim House et Neil MacMaster, Paris 1961. *Les Algériens, la République et la terreur d'État*, traduit de l'anglais par Christophe Jaquet. Tallandier, 2008.

tendances générales de la violence politique et sociale en France sur un demi-siècle. Il observe les mutations d'une société traversée par l'irruption de la violence - parfois sous une forme extrême, celle de l'action politique armée. On est frappé par l'affaissement des justifications de la violence par les intellectuels, et dans la population générale. Rares sont aujourd'hui les visions optimistes de la violence, et, de ce fait, rares sont les intellectuels qui théorisent la nécessité de la violence, qui défendent le terrorisme ou les criminels de droit commun. En effet, ces justifications morales ont été largement défaits, notamment par l'expérience des révolutions – par définition violentes – qui n'ont pas aboli la violence. Comme l'écrit le philosophe Michaël Floessel, « Le paradigme de la (bonne) violence révolutionnaire s'est effondré quand il est apparu clairement que celle-ci était loin de mener à la constitution d'une société qui n'aurait plus à faire usage de la force »⁴. La justification de la violence repose sur des justifications d'ordre moral, et celles-ci ne sont jamais totalement absentes. Les violences sont plus acceptées lorsque la pauvreté, ou l'affirmation d'identités conflictuelles les déclenchent. Ces deux facteurs sont toujours associés aux confrontations, que ce soit en Inde, en Amérique Latine, ou en Irlande du Nord. On a aussi vu en France, avec les émeutes de 2005 ou les protestations de Gilets jaunes qui se considèrent comme déclassés, et enfin avec les attentats au nom de l'Islam, que les injustices ressenties et la pauvreté créent des fractures dans lesquelles ces justifications de la violence sont susceptibles de se développer.

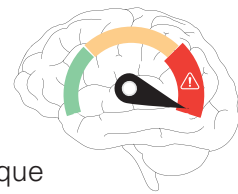
Y a-t-il une bonne violence ?

On observe que la violence se justifie si l'idée est partagée par les acteurs qu'elle est le seul moyen dont ils disposent pour réaliser « quelque chose de bon », c'est-à-dire obtenir la justice et la vérité. Les débats actuels sur l'usage de la violence d'État portent d'ailleurs exactement sur ce point. Lorsque le président de la République tente de faire penser que la violence policière est *a priori* légitime par ce qu'elle émane de l'État, lorsqu'il affirme « Ne parlez pas de répressions ou de violences policières, ces mots sont inacceptables dans un État de droit »⁵, il est moqué. Et pour cause : c'est précisément dans ces régimes qu'on les nomme et donc qu'on les combat le plus efficacement au nom des droits humains. Lorsque un ministre de l'Intérieur défend que l'ordre est nécessaire au point de rendre la violence « bonne », il n'a pas pris la mesure de la transformation des sensibilités et de la révolution des droits. Plus largement, les groupes qui peuvent s'engager dans l'action violente au nom de causes comme l'environnement ou la vie animale cherchent à convaincre avec un argumentaire similaire à celui d'un chef de la police : la violence est nécessaire pour rétablir l'ordre naturel, l'ordre des choses, l'ordre moral. Ils détruisent un champ d'OGM, s'introduisent dans les abattoirs pour montrer la souffrance des bêtes sans défense et la cruauté des hommes, détruisent la vitrine d'un boucher. Pourtant, rares sont aujourd'hui les grands mouvements politiques dans lesquels de nombreux militants sont convaincus de son efficacité. Cela n'exclut pas qu'ils s'y trouvent parfois entraînés comme pour des Gilets jaunes : se sentir victimes de violences policières et humiliés a provoqué chez eux une perte de sens, et une adhésion corrélative à la valorisation de la violence. Ce dernier point a été bien documenté par Yara Mahfud et Jaïs Adam-Troian⁶. Même les conflits du travail n'ont plus la vigueur qu'on leur a connus il n'y a pas si longtemps. Dans une Lorraine en voie de désindustrialisation, on a vu en 1979 des affrontements d'une intensité remarquable lorsque les sidérurgistes attaquèrent le commissariat de Longwy, répliquèrent à la police avec des cocktails Molotov, des boulons et billes d'acier tandis d'autres furent tentés (mais dissuadés par

4. La violence sans fin, Esprit, 2016-1 Janvier, pages 79 à 91.

5. Emmanuel Macron, entretien le 7 mars 2019 dans le cadre du grand débat national avec des participants à Gréoux-les-Bains.

6. « Macron démission ! » : Loss of significance generates violent extremism for the Yellow Vests through feelings of anomia, Group Processes & Intergroup Relations: 1–17.



leurs camarades) d'utiliser leurs fusils contre les policiers. Il en fut de même lorsque les paysans bretons firent le coup de poing, ou que les viticulteurs abattirent un CRS au fusil de chasse à Montredon en 1976. Même les guerres sont moins virulentes et moins dévastatrices de vies, une réalité qui au regard de notre information -toujours plus exhaustive- n'est pas facile à accepter spontanément. On pourra se reporter au travail du géopoliticien Frédéric Encel qui vient de publier *Les 100 mots de la guerre* pour s'en assurer. Ou encore à la fresque historique de longue durée du psychologue américain Steven Pinker et à son livre *La Part d'ange en nous (The better angels of our nature)* publié en anglais en 2011 et traduit en français en 2017 qui confirme la force et le caractère ininterrompu du processus de pacification des mœurs.

La réforme de l'État et la violence au guichet

La violence dans les relations sociales peut difficilement être pensée à l'écart de l'organisation de ces relations par l'État, et ce d'autant plus qu'on s'intéresse aux propres services administratifs centraux et locaux. En effet, par le pouvoir qu'il impose, en particulier sous la forme du droit, l'État peut tout aussi bien modérer que produire de la violence. L'État n'est, dans ce dernier cas, plus perçu par les usagers comme ce qui modère la violence ressentie, mais comme un instrument qui la génère. Il faudrait bien sûr mieux différencier les formes locales de l'État (les collectivités locales) des formes nationales (les administrations centrales) que je ne le fais ici. Il y a un accord large des contributeurs pour dire que, si elles se produisent au cours d'une relation au guichet ou de suivi individuel, les violences sont loin de se résumer à une question de personnalité ou de profil individuel des usagers ou ne sont pas le fait de comportements individuels déviants des agents. Elles ont au contraire une histoire et se produisent dans un contexte plus large, celui de la réorganisation de l'État, de ses services, de ses activités commerciales. Elles peuvent aussi se situer dans une relation entre un gouvernement local ou national et des gouvernés ou ayant droits, c'est à dire un rapport asymétrique du fort au faible. Ces situations où le faible ressent une injustice et ne voit pas d'issue sont de nature à engendrer des tensions. Et se sont souvent les agents publics qui se sentent pris entre les exigences organisationnelles et les attentes des usagers.

Pour conclure, je voudrais faire quatre observations. Premièrement, quelle que soit la visibilité des actes de violence, la pacification des mœurs comprise comme l'apaisement des relations sociales restent tendanciellement vraie. Ainsi, les homicides ordinaires déclinent en tendance de manière continue, nonobstant de « mauvaises » années, indiquant que la population dans son ensemble adhère à ce rejet de la violence et a intériorisé cette norme de rejet. Deuxième observation, il y a un paradoxe à ce que la violence définie par la souffrance qu'elle cause aux individus soit devenue de plus en plus intolérable, mais que, dans le même temps, elle soit de moins en moins identifiable du fait de l'extension de sa définition. Telle est pourtant la situation actuelle. Troisièmement, dans ce contexte de sensibilité croissante, l'extension de l'usage de la notion de violence place les responsables politiques dans l'obligation d'y répondre lorsqu'elle est dénoncée. Enfin, la quatrième observation est que, en dépit des tendances lourdes à la pacification des mœurs, se manifestent actuellement des contre-tendances qui tiennent à l'activation de clivages entre groupes sociaux, à la concentration de la pauvreté ou encore à la réforme de l'État et des administrations publiques au contact du public. Elle crée un stress et des tensions décrites comme nouvelles par les spécialistes et professionnels des domaines concernés, les sociologues des guichets de l'État, comme nous allons le voir.

Il existe donc un cadre macrosocial dans lequel se pose aujourd'hui la question des tensions interpersonnelles, et j'ai essayé d'en rendre compte dans cet avant-propos. La question de la violence est, on l'a compris, tout à la fois celle de la sensibilité à son égard et des formes concrètes qu'elle prend. Lorsque la violence se manifeste dans la rue ou au guichet, il est indispensable de chercher à l'analyser et à la déchiffrer : on ne sait pas répondre à un problème qu'on ne comprend pas. La compréhension de l'évolution de la sensibilité ne doit pas empêcher l'analyse des causes de ses formes actuelles. C'est l'objet du corpus de textes qui est rassemblé ici.

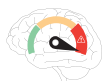
Des tendances de fond et des possibilités d'action

Ce dossier présente plus particulièrement des clés de lecture concernant les tensions au travail, en particulier dans les organisations qui reçoivent du public, qu'elles soient commerciales ou non, culturelles ou sociales, et dans lesquelles les personnels sont en première ligne, au contact des usagers ou clients. Pour concevoir ce dossier, dont la focale principale est la violence ressentie au travail, j'ai sollicité une diversité de regards, à la fois de professionnels, mais également d'universitaires. Ils appuient leurs diagnostics sur des analyses de situations de travail précises et des évolutions générales de la violence, mais encore sur la manière dont les politiques publiques mises en œuvre changent les interactions entre le public et les agents. L'idée principale qui se dégage de leurs analyses est que la violence a diverses origines identifiables dans le fonctionnement de la société, et notamment l'exclusion économique, les politiques adoptées par les organisations publiques, mais aussi le mode d'organisation des petits groupes que sont les collectifs de travail. Enfin, ils nous montrent qu'il existe des pratiques, qui, à défaut d'être des solutions, améliorent nettement les situations.

■ Sebastian Roché

SOMMAIRE

Introduction



Une violence triangulaire : l'action publique, ses agents et leurs usagers
par Sebastian Roché, Directeur de recherche au CNRSp. 10



Quel contexte pour l'action publique aujourd'hui ? p. 13

- La légitimité de la violence politique et sociale, par Michel Wieviorka p. 14
- Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité, de S. Roché : 20 ans après, quelle (re)lecture?, par Benjamin Lippens p. 18
- Tensions au guichet : une mise en perspective, par Vincent Dubois p. 22



Relations agents/usagers : quelles grandes tendances ? p. 27

- Les transformations de la relation de guichet, par Alexis Spire p. 28
- Malaise dans l'accompagnement : Les travailleurs sociaux entre urgences sociales et risques professionnels, par Gilbert Berlioz p. 32
- Violence en bibliothèque, de quoi parle-t-on ?, par Sandra Jarry p. 36



En interne, quelles solutions ? p. 41

- Mickael Picart, Dans la plupart des cas, l'agent sert d'exutoire à une situation qui ne le concerne pas directement, par Pierre-Alain Four p. 42
- Dysfonctionnements et accidents : pour une approche multifactorielle de l'analyse des risques, par Pierre-Alain Four p. 46
- Prendre soin de l'intelligence du travail pour concevoir des organisations soutenables, par Vanina Mollo et Irène Gaillard p. 50

Les auteurs p. 54

Pour aller plus loin, notre bibliographie p. 54

INTRODUCTION

UNE VIOLENCE TRIANGULAIRE : L'ACTION PUBLIQUE, SES AGENTS ET LEURS USAGERS

Ce dossier se porte sur l'agressivité dans les relations au travail. Il nous apprend que celle-ci est alimentée par plusieurs types de phénomènes, opérant à différents niveaux : celui macrosocial de l'évolution de la violence sociale, mais aussi des grandes réformes de l'État ; celui, microsociale et opérationnel, de l'organisation et du fonctionnement des équipes ; et enfin celui des effets sur les relations avec les usagers, eux-mêmes de plus en plus souvent en grande difficulté.

Au niveau macrosocial, Michel Wieviorka brosse une fresque de la violence sociale et politique en France, marquée par le déclin de sa légitimité. Puis, les contributions d'Alexis Spire et de Vincent Dubois analysent finement les processus qui fabriquent l'environnement naturel des agents et de leurs responsables. Ils montrent que la façon dont l'administration génère et gère les ressentiments semble conditionnée par trois facteurs clé : la réforme de l'État et les contraintes de réduction des coûts ; les objectifs assignés aux politiques publiques, lesquels se répercutent en bout de la chaîne sur les agents ; l'évolution de la relation entre des agents, dont le rôle change, et une partie des usagers qui se paupérissent et ont un besoin vital d'obtenir ce qu'ils pensent être leurs droits.

Au niveau plus microscopique se jouent d'autres facteurs de tensions : l'organisation du travail dans les services ou équipes (répartition des missions et des tâches, modalités des relations hiérarchiques), mais aussi l'organisation spatiale des lieux où sont reçus les usagers (organisation de l'entrée du public, de l'accueil et de l'attente, circulation dans les lieux). Ici, plusieurs textes traitent de cas précis : les défis qui se posent dans les bibliothèques par Sandra Jarry, dans une déchèterie par Vanina Mollo et Irène Gaillard, ou dans une grande entreprise, la SNCF, par Mickaël Picart dont les propos sont recueillis par Pierre-Alain Four. Enfin, la relecture critique par Benjamin Lippens de l'ouvrage *Tolérance zéro ? Incivilités et Insécurité* pose la problématique de la gestion des lieux accueillant du public. Les publics ayant des attentes contradictoires, les agents ne peuvent sans se coordonner donner des réponses satisfaisantes. L'ouvrage propose alors l'instauration d'une mission de « garant des lieux ».

Les facteurs liés à la réforme des administrations et des missions se répercutent comme on l'a dit au niveau des agents qui accompagnent des usagers en grande difficulté, souvent sans espoir de les aider à trouver une place dans la société ou, pour les professionnels dont c'est la mission, de les mettre sur le chemin du retour à l'emploi. Les personnels les plus exposés à la misère « n'y arrivent pas » et ont le sentiment de ne pas faire du « bon travail ». Gilbert Berlioz montre que ce sentiment ne se limite pas au travail de guichet mais inclut aussi le suivi des ayants-droit.

Finalement, les différents textes convergent pour indiquer que le sens du travail, mais aussi la santé des personnels se trouvent altérés par ce contexte.

Des réponses se dessinent au niveau des entreprises ou des services. Les analyses suggèrent qu'il est possible de mieux prévenir les tensions et les violences, à condition de revoir les méthodes de réflexion sur les causes internes (sur lesquelles il est possible d'agir), de décider d'une politique de prise en compte du problème, et de modifier les relations au travail. Des responsables mettent en garde contre les mesures d'urgence, inefficaces, et les promesses de solution totale et rapide. Tous les auteurs concernés, tant universitaires que responsables opérationnels, Sandra Jarry, Vanina Mollo, Irène Gaillard, Mickael Picart et Gilbert Berlioz, disent qu'il faut absolument faire une analyse systémique des « risques organisationnels », pour utiliser le terme du fameux sociologue James Reason, et associer les agents à la résolution des problèmes rencontrés.





Quel contexte pour l'action publique aujourd'hui ?

LA LÉGITIMITÉ DE LA VIOLENCE POLITIQUE ET SOCIALE

par Michel Wieviorka

Il n'existe pas de société sans violence, et celle-ci est changeante. Elle se transforme concrètement, dans ses formes, dans ce qu'elle met en jeu, dans ce qu'elle exprime. Elle évolue aussi dans les représentations et les perceptions qu'elle suscite : chaque individu, chaque groupe, peut porter sur elle un point de vue qui lui est propre, et susceptible de varier dans le temps. La place même qu'elle occupe dans une société, l'importance qui lui est attachée peuvent connaître d'importantes variations, être ou non centrales dans le débat public.

La violence est ainsi à la fois objective et subjective, ce qui rend difficile toute définition quelque peu péremptoire. On peut en chiffrer certaines des modalités, le nombre de meurtres, de viols par exemple, ce qui va dans le sens d'une approche à prétention universelle car apparemment factuelle. Mais il suffit de demander qui définit ces modalités, les choisit, les reconnaît comme pertinentes, et comment sont produites les statistiques pour entrer dans l'espace du doute et de la critique.

Pour prendre la mesure de ce que nous appelons la violence, le plus simple est peut-être d'adopter une démarche d'abord historique. Nous nous limiterons ici au demi-siècle qui vient de s'écouler, à notre seul pays, et à la violence politique ou sociale.

Le déclin

À la fin des années 60, et jusqu'au milieu des années 70, la violence politique ou sociale en France était loin d'être un tabou. Non seulement les orientations révolutionnaires ou nationalistes de certains mouvements, éventuellement conjuguées sous des formes violentes, la guérilla et parfois même le terrorisme exerçaient un certain attrait, quand il s'agissait d'acteurs extérieurs à notre pays, mais la violence en elle-même pouvait trouver sa légitimation chez de grands penseurs et intellectuels. Les idées marxistes, anarchistes bénéficiaient d'une réelle influence, les luttes de décolonisation, l'expérience de la Chine de Mao ou du Cuba de Castro constituaient d'importantes références. Le « Che » entamait sa fulgurante et exceptionnelle carrière d'icône christique.

Même si les références idéologiques étaient souvent internationales, le cadre du soutien ou de la légitimité était pour l'essentiel donné par l'État-nation : les projets de violence politique étaient généralement tendus vers la prise du pouvoir d'État.

Jean-Paul Sartre, déjà auteur en 1961 d'une préface sulfureuse au dernier livre de Franz Fanon, *Les damnés de la Terre* (éd. Maspero), invitait les « maoïstes » français du début des années 70 à se révolter sans exclure la violence. En 1977 encore, Michel Foucault, Gilles Deleuze, Félix Guattari, et à nouveau Jean-Paul Sartre, s'opposaient à l'extradition de Klaus Croissant, un avocat allemand compromis dans le terrorisme de la Fraction Armée Rouge, et en 1979, Foucault prenait parti pour la Révolution iranienne. En fait, une certaine légitimité de la violence vivait alors ses derniers feux.

Déjà, au lendemain de l'attentat terroriste lors des Jeux olympiques de Munich (1972), quand un commando palestinien avait assassiné des athlètes israéliens, et dans le contexte de la lutte des « LIP », ces ouvriers de l'industrie horlogère menant un combat ouvrier non violent qui connut un immense retentissement, les « maoïstes » avaient fait le choix de rompre avec la tentation de la lutte armée, comme l'a expliqué leur leader Alain Geismar, dans *L'engrenage terroriste* (Fayard, 1981). En fait, le rejet de la violence politique et sociale se généralisait, en même temps que s'étiolaient les idéologies révolutionnaires, tiers-mon-

distes, marxistes. Les « nouveaux philosophes » de la fin des années 70 sont venus marquer ce tournant, en prenant une distance maximale avec le communisme et le marxisme et donc avec les régimes et les pensées non démocratiques que la plupart d'entre eux avaient encensés jusqu'à peu. Par la suite, divers acteurs, anarchisants ou anticapitalistes notamment, parlant de *L'insurrection qui vient* selon le titre d'un livre signé d'un « Comité invisible » (éd. La Fabrique, 2007) ou liés à une cause culturelle, végétariens par exemple, ont promu une certaine violence, parfois l'ont mise en œuvre, mais il a fallu attendre le mouvement des Gilets jaunes pour que ce soit avec une réelle compréhension dans l'opinion.

Au début des années 80, un cycle nouveau de violence sociale s'est ouvert avec la question dite des « banlieues ». Dans un contexte où le Front National, de groupuscule, devenait un véritable parti, et où naissaient, a dit Gilles Képel, *Les banlieues de l'islam* (Seuil, 1987), d'une part le racisme pouvait revêtir un tour meurtrier, suscitant en réplique, notamment, la « Marche pour l'égalité, contre le racisme » de 1983, et d'autre part, une partie de la jeunesse issue de l'immigration oscillait ici et là entre divers types d'engagement, petite délinquance et violence émeutière – *La Galère* (Fayard, 1987) si bien analysée par François Dubet.

En même temps, le débat faisait rage, au sujet non pas tant de la violence que de l'insécurité. Celle-ci était-elle grandissante, comme l'affirmait la droite, ne fallait-il pas la distinguer du sentiment d'insécurité, sans lien démontré avec l'insécurité elle-même, comme le disait la gauche ? Le débat a été tranché, en fait, lorsque des chercheurs, à commencer par Sebastian Roché dans *Le sentiment d'insécurité* (PUF, 1993), ont introduit le thème des incivilités, ces innombrables actes qui façonnent l'inquiétude et l'exaspération de la population : impolitesse, crachats, insultes, menaces verbales par exemple. Le sentiment d'insécurité se nourrit en effet non seulement du terrorisme ou du crime, mais aussi de ces conduites qui n'apparaissent pas dans les statistiques de la police ou de la justice.

En même temps, la crise du modèle français d'intégration affectait l'École de la République, y compris sous la forme de violences scolaires, dont les travaux d'Éric Debarbieux, dans les années 90 (par exemple *La violence dans la classe*, ESF, 1990), montreront les liens étroits avec l'insécurité, les incivilités et la crise des « banlieues ».

Même si à gauche l'analyse mettait l'accent sur les sources sociales de ces violences, elles n'étaient pratiquement nulle part acceptées, justifiées et encore moins encouragées. La violence devenait un tabou, dans ses modalités politiques comme dans ses expressions sociales.

Le rejet

À partir des années 80, cette évolution s'est accentuée, et les modalités de la violence ont été vécues presque unanimement comme répulsives.

Un premier point, majeur, tient à l'essor de la religion au cœur de la violence politique. La révolution iranienne (1979), le soulèvement islamique en Algérie, durant près de dix ans (1991-2001), le terrorisme d'Al Qaeda puis de Daech n'ont guère bénéficié en France de soutiens intellectuels ou dans l'opinion, sinon très minoritaires, et en diminution après les attentats de 2015.

Les analyses les plus approfondies de la poussée de l'islam radical et du djihadisme, comme celles de Farhad Khosrokhavar (*Radicalisation*, éd. MSH, 2014) montrent que ces violences témoignent d'une mutation qui ne veut pas dire nécessairement que le rejet dont elles peuvent être l'objet soit acté pour toujours, ni pour tous. Elles reposent, bien plus qu'auparavant, ou en tous cas visiblement, sur la subjectivité individuelle de ceux qui les perpétuent, et qui vont, ce qui est nouveau, jusqu'au martyrisme : les acteurs donnent leur vie, pour leur cause, mais aussi parce que la foi leur apporte les ressources morales et psychiques du passage à trépas.

Certains protagonistes de ces violences, plus qu'en d'autres temps, circulent entre politique et criminalité, ce qui se retrouve dans le djihadisme. La violence politique est devenue ainsi, plus qu'avant, *métapolitique*, religieuse notamment, et *infra-politique*, criminelle.

Elle présente aussi, désormais, un caractère non pas tant international que global, les enjeux conjuguant par exemple des aspects internes –la crise des banlieues, celle du modèle républicain- et d'autres externes –le Moyen Orient, l'Afrique du Nord, le Sahel par exemple. Ainsi, Khaled Kelkal, principal acteur des attentats en France de 1995, était à la fois un enfant des banlieues, issu de l'immigration, et un combattant du djihad formé en Algérie. Faire face à la violence globale, dès lors, implique de mobiliser la police et l'armée.

Le terrorisme islamique, avec les attentats de 2015, n'a pu que contribuer à délégitimer la violence politique en France. Sur un tout autre registre, des campagnes de plus en plus efficaces demandent que soit mis fin aux violences jusque-là masquées sous la protection des institutions, et concernant avant tout les femmes et les enfants. L'Église catholique a été fortement secouée par diverses affaires de pédophilie, et l'institution scolaire a cessé de recouvrir de silence les abus commis en son sein sur des enfants. Par ailleurs, la lutte contre les violences faites aux femmes a enregistré des succès croissants pour devenir une cause d'État. Enfin, avec les combats de la mémoire contre l'histoire, ou pour peser sur elle, rappelant avec un écho de plus en plus grand l'injustice et les souffrances historique endurées par divers groupes humains, les victimes du passé sont honorées, reconnues : là aussi, le mouvement général de la société va dans le sens de la délégitimation de la violence, passée comme présente, y compris lorsqu'elle a été le fait de l'État, ou commise sous sa responsabilité.

À nouveau, la violence légitime ?

Mais à contre-courant de ces tendances, s'ébauche une certaine légitimité de la violence sociale ou politique tandis que symétriquement l'État perd une partie de son monopole légitime à user de la force.

Un premier pas dans ce sens s'est observé en 2005, suite au décès de deux adolescents issus de l'immigration. Pourchassés par la police, sans avoir commis de délit, ils s'étaient réfugiés dans un local électrique, où ils avaient été électrocutés. Durant trois semaines, la colère et l'indignation ont nourri des émeutes aboutissant à d'importants dégâts matériels. Ces violences expressives, et non instrumentales, ont généré une réelle compréhension dans de larges secteurs de l'opinion.

Un deuxième pas a été franchi quand, au lendemain de l'attentat du 7 janvier 2015 (12 personnes assassinées dans les locaux de Charlie Hebdo), des élèves ont refusé de participer à la minute de silence demandée dans les écoles de la République : pourquoi, laissaient-ils comprendre, les journalistes de Charlie Hebdo seraient-ils impunis quand ils blasphèment, alors que pour les Juifs, ce serait deux poids deux mesures, et que par exemple Dieudonné, est lourdement sanctionné pour son humour sur les chambres à gaz ? La légitimité de la barbarie terroriste trouve ici un espace, modeste, mais réel.

Le Printemps arabe avait suscité de vives sympathies au sein des opinions démocratiques aussi longtemps qu'il était au plus loin de toute violence, son inversion vers des idéologies voire des pratiques violentes, principalement sous l'effet de la répression, les lui a aliénées. Par contre, et à une vaste échelle, la violence a trouvé une légitimité accrue avec le mouvement des Gilets jaunes, ce qui n'était pas le cas avec la tentation de la violence que l'on observe dans certains mouvements plus ou moins libertaires, anticapitalistes, ou défendant une cause précise, vegan par exemple.

Ce mouvement n'était pas violent en lui-même. Mais ses manifestations ont été ponctuées de violences avec lesquelles il a entretenu une relation complexe. Qu'il s'agisse d'activistes de l'ultra-droite, et, plus nombreux, de l'ultra-gauche –Black Blocs–, de Gilets jaunes voulant en découdre ou devenant enragés sur place, du fait de la répression, sans parler de quelques pilleurs, les Gilets jaunes ont bénéficié d'une médiatisation et d'un impact qui n'auraient jamais atteint un tel niveau sans la violence. L'idée s'est imposée : la violence paie – et peut-être même seule la violence peut payer. Certes, les annonces économiques d'urgence annoncées par le président Macron, et donc les résultats tangibles obtenus par le mouvement datent de décembre 2018, alors que la violence a occupé le devant de la scène durant de longues semaines ensuite. Mais jamais l'opinion et les médias n'auraient continué à s'intéresser comme ils l'ont fait aux Gilets jaunes sans les violences qui ont ponctué durablement leur mobilisation.

Symétriquement, la répression policière, perçue alors puis dans d'autres circonstances comme excessive, a suscité de vives critiques, mettant en cause ses méthodes et outils, et du coup, le monopole légitime de l'usage de la force qu'elles incarnent a été écorné. Ainsi, la violence d'en bas retrouve une certaine légitimité pendant que celle de l'État s'affaiblit.

En même temps, paradoxalement, la violence est critiquée sur bien d'autres registres, puisque ce qui la lie à l'islam radical la disqualifie, sauf on l'a vu dans quelques secteurs, que les violences faites aux femmes et aux enfants sont combattues, et que des campagnes fort actives dénoncent des violences policières éventuellement associées à du racisme.

Il faut donc admettre le caractère ambivalent, ou contradictoire, de la situation présente : nous sommes aujourd'hui écartelés entre deux logiques allant en sens opposé, l'une qui revalorise la violence sociale et politique, l'autre qui en fait un tabou. Ces deux logiques ne peuvent être mises sur le même plan. La seconde, en effet, traduit un puissant mouvement de la société, qui exige des droits et des protections notamment pour les plus faibles, et qui met en avant des revendications n'ayant pas besoin de violence pour se faire entendre. La première, par contre, trouve sa source, vraisemblablement principale, non pas tant dans le sens que les acteurs veulent promouvoir, non pas tant dans leurs attentes en elles-mêmes, que dans la crise de légitimité qui affecte le pouvoir, en France comme dans d'autres pays. Quand la méfiance à son encontre est considérable, qu'il ne traite pas, ou mal, des demandes qui montent de la société, que la représentation politique est défailante, que la répression, avec des excès, devient sa principale réponse et que les oppositions significatives sont aux extrêmes de l'arc politique, vite populistes et nationalistes, quand l'insécurité devient une préoccupation lancinante, alors l'espace de la violence d'en-bas s'élargit, et avec elle une certaine compréhension, une légitimité.

La violence qui regagne ainsi en légitimité n'est pas celle de groupes armés, elle n'est pas tournée vers la prise du pouvoir d'État ; elle n'a pas ses intellectuels organiques, qui en feraient l'apologie. Elle est plus l'expression d'une rage ou d'une colère, parfois aussi d'une haine qui témoignent des carences de la démocratie et de l'impéritie de ceux qui la pilotent. Pour l'instant, l'extension de la violence, son organisation et sa prise en charge idéologique par des acteurs pour la promouvoir, vers la guerre civile, la révolution, ou le chaos ne sont pas l'horizon le plus vraisemblable. Elles ne sont pourtant pas non plus à exclure complètement.

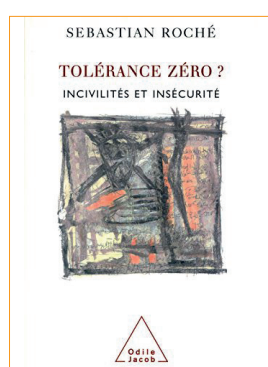
- **La violence est liée aux conflits sociaux qui traversent une société. L'acceptabilité de la violence est liée à une sensibilité sociale à son endroit qui évolue.**
- **Depuis le déclin des grands courants révolutionnaires, son degré d'acceptation a diminué.**
- **Cependant, ces dernières années, certains groupes ou mouvements sociaux tentent de la légitimer.**

TOLÉRANCE ZÉRO ? INCIVILITÉS ET INSÉCURITÉ

de S. Roché : 20 ans après, quelle (re)lecture ?

par Benjamin Lippens

À compter de la fin des années 1990, les responsables politiques ont adopté une posture sévère face à la délinquance accompagnée de ciblage des désordres. C'est dans ce contexte que l'ouvrage de Sebastian Roché *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, paru en 2002, traite des réponses opérées par diverses institutions publiques à ces phénomènes. Il fait suite à plusieurs enquêtes collectives dirigées par l'auteur depuis les années 1980, et à de nombreuses parutions dont *La société Incivile*, analysant les incivilités selon un prisme sociologique.



Définir les incivilités s'avère complexe. Ces actions ne sont pas socialement organisées, mais étant visibles dans l'espace public elles entraînent une situation de désordre. Rarement perçues comme graves et peu réprimées pénalement, elles suscitent des tensions, de l'exaspération, voire un sentiment d'humiliation. Les incivilités apparaissent d'autant plus insupportables qu'elles s'accumulent dans la durée et qu'elles sont circonscrites à certains espaces sociaux, notamment les quartiers populaires. Selon Sebastian Roché, elles se nicheraient ainsi dans les « interstices » des villes et des organisations.

Dans cet ouvrage, l'auteur porte particulièrement son attention sur les interactions entre les usagers et les organisations en charge des espaces collectifs. La manière de poser le problème des incivilités apparaît en rupture avec les débats de l'époque, centrés sur les responsabilités individuelles et l'enjeu d'affirmation de l'autorité de l'État à travers une réponse répressive. L'auteur déconstruit ainsi l'idéologie sécuritaire qui appelle à judiciaireiser la vie sociale. Il propose de trouver des solutions situées entre la « tolérance par l'indifférence » et la médiatique « tolérance zéro ». Les incivilités sont décrites comme des causes de la peur sociale et un terreau de la délinquance de rue, avec pour effet d'accélérer l'érosion des solidarités : « Je défends que les incivilités, ou désordres en public, en souillant l'espace urbain, annulent l'idée même d'un monde commun à partager [...]. Elles sapent l'idée de citoyenneté et la confiance dans les institutions publiques ». La réponse doit principalement s'effectuer, selon lui, sur le terrain de la mobilisation civile. Il insiste dès lors sur l'importance d'instaurer des « garants des lieux collectifs » et des règles d'usage de ces espaces comme prérequis à la civilité.

Incivilités, délinquance et insécurité : quels liens ?

En analysant les relations entre les individus, puis entre ces personnes et leur environnement, l'ouvrage *Tolérance zéro ?* propose une analyse interactionniste et écologique, basée notamment sur un renouvellement critique de la théorie de « la vitre brisée ». Élaborée en 1982 par deux sociologues américains, J.-Q. Wilson et G.-L. Kelling, elle suppose que la concentration des incivilités dans un espace social, si elles ne sont pas rapidement enrayerées, mène irrémédiablement à une hausse de la délinquance et du sentiment d'insécurité personnelle, ainsi qu'à l'érosion du contrôle social informel entraînant progressivement l'inaction de citoyens, qui par crainte, fatalisme ou exaspération, éviteraient la confrontation avec leurs auteurs.

À partir d'enquêtes réalisées dans les villes de Romans et Saint-Étienne, Sebastian Roché établit un lien statistique entre le sentiment d'insécurité et l'intensité des nuisances ou petites dégradations. Il invite à saisir les incivilités comme des causes de la délinquance, participant d'un contexte favorable aux actes délictueux. Leur répétition modifie les comportements : évitement de certains lieux publics, déménagement, renforcement de sa porte, etc. Elles transforment en profondeur les liens sociaux locaux, et leur persistance entame la confiance de la population dans la capacité des institutions publiques (police, justice, mairie, travailleurs sociaux...) à résoudre ces problèmes.

Des institutions responsables ?

Les comportements incivils et délictueux sont souvent interprétés comme le fruit d'une socialisation défailante. Sebastian Roché propose une autre grille de lecture, qui invite à considérer les effets des organisations locales : la manière dont les espaces collectifs sont organisés favorise ou non les incivilités, et par extension la délinquance. Ce sont dans les « interstices » organisationnels que les incivilités prennent place (absence de surveillance, endroit vide de sociabilité, mauvaise coordination entre les acteurs en charge du lieu, etc.).

Au cours du XX^e siècle, la mobilité s'est intensifiée et les lieux collectifs se sont transformés : fleurissement des gares, essor des hypermarchés, centre commerciaux, parkings publics, etc. La multiplication de ces espaces dilue la force des liens locaux – on se tient à l'écart des autres - si bien que le sociologue Erving Goffman parle d'une « inattention civile » devenue norme. La passivité est même encouragée par la délégation de la compétence de sécurité à l'État. Les lieux collectifs n'auraient ainsi plus de « garants naturels », fondés notamment sur un réseau d'interconnaissances et d'interreconnaissances mutuelles. Dès lors, l'espace urbain serait devenu un lieu de comportements incivils et d'opportunités de délinquance.

Quelles solutions ?

L'ouvrage *Tolérance Zéro ?* présente des initiatives locales visant à instaurer une « spirale positive » par la fabrication de règles d'usage de lieux collectifs et l'immersion de « garants », opérant un rapprochement entre les institutions et la population dans une logique de « gestion des lieux ».

Plusieurs expériences ont été menées avec des « agents d'ambiance » pour réinvestir ces interstices urbains, horaires et professionnels afin de gérer les petits conflits d'usages. Leur mode d'intervention repose sur l'immédiateté de la réponse, la proximité physique et le dialogue, plutôt que sur la confrontation. Ils engagent un travail de personnalisation des relations sociales passant par la réponse à des demandes d'aide ou simplement en prenant le temps de discuter. Il s'agit d'une profession au carrefour de la visibilité des règles, la médiation, de la prévention et de la sécurisation. Par leur insertion locale, ils assurent un rôle de veille dans ses fonctions de surveillance et d'aide. Mais ils touchent également à la dimension de l'ordre public et de la sécurité des lieux, contribuant à réduire la délinquance.

Ces expériences révèlent néanmoins des tensions entre organisations : les fonctions des « garants des lieux », émergents à l'époque, entrent en concurrence avec celles des travailleurs sociaux, des policiers et des juges, qui craignent de perdre en crédibilité ou de voir leurs normes professionnelles évoluer, voire disparaître. Pourtant, ces « agents d'ambiance », « correspondants de nuit », « régulateurs sociaux » ou « groupes de prévention et de traitement des incivilités » ont prouvé leur efficacité dans certains quartiers de Chambéry, Belfort, Romans et dans les transports en commun de Saint-Étienne. Une école à Saint-Martin-d'Hères a apaisé certains problèmes de dégradations, de violences verbales

et physiques et de conflits entre adultes et élèves en associant l'ensemble des parties prenantes à la refonte des règles de vie communes. La construction collective d'un nouveau règlement et la fabrique du compromis ont pu apaiser les tensions.

La commune de Valence a choisi de convoquer les mineurs auteurs d'incivilités et leurs parents afin de responsabiliser les familles. Cette démarche vise à déculpabiliser et soutenir les parents plus qu'à sanctionner le comportement des enfants. Entre autres exemples, Vénissieux a fondé un office municipal actif 24/24h, qui propose une aide administrative, juridique (accès aux droits) et psychologique (aide aux victimes) et retransmet les informations récoltées vers les services de la ville concernés. L'objectif est encore de renforcer la présence institutionnelle auprès des habitants/usagers et d'enrayer rapidement toute spirale négative.

Les sciences sociales pour s'emparer du problème des incivilités ?

L'ouvrage de Sebastian Roché constitue un précieux guide pratique à destination des acteurs de l'action publique, depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre. À n'en pas douter, la rencontre entre sociologie, urbanisme et criminologie ouvre des perspectives riches sur l'aspect interactionnel des incivilités. Les propositions de « garant des lieux » et de « règles d'hospitalité » des espaces publics apparaissent convaincantes. En revanche, les incivilités posent des enjeux théoriques de construction sociale des normes de « bonne conduite » encore trop peu développés. Elles peuvent s'envisager comme un marqueur historique de l'organisation d'une société qui met en exergue les évolutions des systèmes culturels. En ce sens, elles n'apparaissent problématiques en sociologie que lorsque les acteurs sociaux la définissent comme tel. Or, dans cet ouvrage l'auteur prend le parti de traiter des incivilités comme un problème à résoudre *a priori*, pour et du point de vue des acteurs publics. Ce faisant, il n'en questionne que peu les conditions d'émergence, les perceptions associées et leurs conséquences politiques.

Par ailleurs, l'outillage théorique centré sur la discussion du concept de la « vitre brisée », l'approche méthodologique principalement quantitative, ou encore la focale portée en filigrane sur les quartiers défavorisés, délaissant guichets, commerces ou espaces de travail, semblent aujourd'hui quelque peu étroits. En ce sens, alors que le champ de la recherche sur les incivilités s'est considérablement développé depuis une vingtaine d'années, l'ouvrage apparaît, sur certains points, relativement daté. Des travaux plus récents ont depuis insisté sur les nombreuses variations individuelles en matière de perceptions des risques et de réactions aux incivilités et ont proposé une analyse qualitative des « dispositions » au sentiment d'insécurité (Noble, 2016). Pour penser le couple incivilité-insécurité, une méthodologie hybride entre le traitement statistique complété par d'autres approches qualitatives, visant à recueillir la parole des protagonistes, permet d'en saisir les logiques avec davantage de précision.

L'objectif de l'ouvrage est d'apporter un éclairage sur les moyens d'actions concrets, à court ou moyen terme, pour agir sur les désordres causés par les comportements incivils. Sebastian Roché a ainsi fait le choix d'opérer un pas de côté par rapport aux approches axées sur les causes profondes des incivilités. Pourtant, la persistance de ces comportements ne dissimule-t-elle pas un malaise social qui engage des réflexions plus globales sur les responsabilités de la puissance publique en matière de lutte contre les injustices et les exclusions sociales, territoriales, économiques et politiques ? Alors qu'aujourd'hui les inégalités sociales et le sentiment d'injustice touchent fortement la population française, et certaines franges plus que d'autres, il apparaît délicat d'agir sur les incivilités par le seul moyen d'un garant des lieux. L'invitation du sociologue Robert Castel à associer

« l'insécurité sociale » à « l'insécurité civile » (Castel, 2003) est une piste engageante. Ainsi, la poursuite de ces réflexions impliquerait de penser ensemble les différentes temporalités (court et long terme), échelles de l'action publique (local et national), responsabilités (individuelles et collectives), appartenances collectives (expériences minoritaires et majoritaires) ou ancrages (penser à la fois l'exclusion et l'inclusion sociale, territoriale et politique).

- **Le terme d'incivilité apparaît dans le débat public à la fin des années 1990.**
- **Difficile à conceptualiser, le terme qui englobe des comportements à mi-chemin entre irrespect et illégalité exprime la question du mal vivre quotidien.**
- **Bien que ces comportements méritent d'être réanalysés à l'aune du contexte actuel, il apparaît que les réponses les plus efficaces interviennent sur le terrain des liens sociaux de proximité.**



TENSIONS AU GUICHET : UNE MISE EN PERSPECTIVE

par Vincent Dubois

Les relations sociales générées à l'occasion de « démarches administratives » ont abondamment inspiré la recherche en sciences sociales, dans des contextes culturels différents qui permirent pourtant de dégager certains axes de réflexion communs à ce thème. En France, au niveau de l'État et des collectivités territoriales, des évolutions majeures liées à la réduction des dépenses publiques et des formes de management expliquent pour une part les tensions au guichet.

Quels regards depuis les sciences sociales

En 1980 aux États-Unis, Michael Lipsky publiait un ouvrage devenu classique – *L'administration au contact du public* – dans lequel il mettait en valeur le rôle des agents des services publics au contact direct de la population¹. Cette perspective révèle comment policiers, enseignants, travailleurs sociaux et autres agents de contact donnent leur consistance aux règles et aux programmes autant qu'ils les appliquent. Ils prennent des décisions orientées en fonction des situations, des contraintes organisationnelles, et des conceptions forgées dans leur expérience personnelle autant qu'elles sont déterminées par des normes officielles. Une politique publique est ainsi définie en pratique dans leurs interprétations et leurs décisions, avec des effets très directs sur les individus concernés, puisque c'est entre autres à ce niveau que se joue leur accès aux prestations du service public et que s'oriente le traitement de leur cas.

Peu auparavant, Frances Piven et Richard Cloward avaient quant à eux attiré l'attention sur le rôle de l'expérience directe des services publics dans la formation des opinions et attitudes à l'égard des politiques publiques. Dans le cas de l'aide sociale, ils écrivaient ainsi : « Les assistés ont affaire aux salles d'attente miteuses, au contrôleur ou à l'assistante sociale, et au bureau des chômeurs. Ils n'ont pas affaire à la "politique sociale américaine" [...] C'est dans leur expérience quotidienne que prennent forme leurs doléances, que s'établit la mesure de leurs revendications, et que sont désignées les cibles de leur colère »².

Pendant la grande dépression, au début des années 1930, Gabriel Almond et Harold D. Lasswell, deux jeunes chercheurs devenus plus tard des piliers de la science politique états-unienne, rapportaient plus précisément l'agressivité des demandeurs du secours public au contexte économique, social et politique, et expliquaient ses variations par les caractéristiques individuelles et les expériences antérieures avec les autorités publiques³. Ce travail a eu une postérité très limitée comparée aux deux précédemment cités, mais il est l'un des premiers à mettre en évidence l'articulation des facteurs macrosociaux et des trajectoires sociales individuelles dans le rapport aux services publics, et demeure en cela très actuel.

1. Traduction du titre de la rédaction. Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

2. Frances Fox Piven et Richard A Cloward, *Poor people's movements: why they succeed, how they fail*, New York, Vintage books, 1979, p. 20-21 (je traduis).

3. Gabriel Almond et Harold D. Lasswell, *Le comportement agressif des clients envers les agents du secours public. Une analyse configurative*, Politix. Revue des sciences sociales du politique, 12-46, 1999, p. 151-165 l'original a paru en 1934 dans l'*American political science review*.

De part et d'autre du guichet, quels enjeux se font face ?

Les trois études citées, anciennes et centrées sur le cas américain, aident à mettre en perspective les problèmes que l'on peut observer aujourd'hui en France dans les relations directes entre les agents des services publics et leurs publics, notamment en ce qui concerne les plus défavorisés. Elles permettent d'abord de rappeler que le face à face entre un agent et un usager est, au-delà de l'interaction entre deux individus, un rapport social, structuré par des expériences antérieures, des modes d'organisation, un contexte socioéconomique. Ce rapport est porteur d'enjeux, pour les personnes concernées bien évidemment, mais aussi de manière plus générale. Enjeux en termes d'action publique tout d'abord, car de son déroulement dépend la mise en œuvre des programmes publics, qui, en fonction, atteignent plus ou moins les publics qu'ils visent – on touche là très directement à la question du non-recours⁴ – et varient dans leur contenu concret : les mêmes dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des personnes en difficultés pouvant par exemple être orientés plutôt vers le soutien et l'aide, ou plutôt vers la contrainte. Enjeux plus largement démocratiques ensuite, car c'est à cette occasion que les usagers-citoyens jugent les politiques publiques qui les concernent, accordent ou non leur confiance à des services en particulier, et au système politique et institutionnel en général.

Si ces enjeux sont structurels, et concernent la population dans son ensemble, leur intensité varie dans le temps et selon les groupes sociaux. De nombreux travaux⁵ montrent qu'ils affectent aujourd'hui tout particulièrement les classes populaires, plus fortement et plus directement touchées que d'autres tant par l'aggravation des difficultés socio-économiques que par les transformations des services publics et de l'action publique, dans le domaine social et de l'emploi et dans beaucoup d'autres, de l'immigration à la justice en passant par la police, l'éducation ou le logement. Les tensions, les malentendus, l'agressivité⁶ que l'on peut observer dans les relations entre les membres de ces classes et les agents publics peuvent ainsi être compris comme un effet de la rencontre entre ces deux évolutions majeures.

En France, le taux de chômage a triplé depuis 1975 et a atteint ces dernières années des niveaux inédits depuis le lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les situations de pauvreté et de précarité ont quant à elles ressurgi à des niveaux que l'on pensait être ceux d'époques définitivement révolues, quand les mécanismes de solidarité et de redistribution étaient incapables de faire face aux crises et à la misère. Ces conditions socio-économiques fortement dégradées affectent pourtant aujourd'hui une part importante de la population, qui s'établit autour de 10 % quel que soit l'indicateur retenu (nombre d'allocataires de minimas sociaux, taux de pauvreté ou taux de chômage), et des proportions beaucoup plus élevées des habitants des quartiers populaires. Elles ont des conséquences, souvent très directes, sur l'ensemble des conditions de vie, du logement à l'éducation en passant par la santé, et génèrent ce qu'il est convenu d'appeler des « problèmes sociaux », en matière de structures familiales, d'éducation ou encore d'urbanisme, qui se déclinent en termes d'instabilité⁷ et de déviances. Ces conséquences et les problèmes qui y sont liés rendent d'autant plus importante et complexe la mise en œuvre des politiques publiques dans ces différents domaines.

4. Philippe Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2016.

5. Voir notamment Yasmine Siblot, Marie Cartier, Isabelle Coutant, Olivier Masclat et Nicolas Renahy, *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Paris, Colin, 2015 chapitre 6.

6. En 2016, près d'un quart des agents de la fonction publique déclaraient avoir été victime d'une agression verbale de la part du public au cours des 12 derniers mois, soit plus du double des salariés du privé. Source : *Enquête Conditions de travail – Risques psychosociaux 2016*, Dares, ministère du Travail,

7. Robert Castel, *La montée des incertitudes : Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009.

Quelles évolutions récentes pour les services publics ?

Dans le même temps, les politiques et services publics ont connu des transformations majeures.

En premier lieu, les efforts de « maîtrise des dépenses publiques » engagés en France depuis la seconde moitié des années 2000 et illustrés notamment par le principe de « non remplacement d'un fonctionnaire sur deux » a conduit, sinon à devoir « faire mieux avec moins », pour reprendre un slogan bien connu, en tout cas à devoir faire face, avec des moyens au mieux constants, à des besoins et des sollicitations, qui, quant à eux, ont augmenté ou sont devenus plus pressants. Il serait très exagéré de parler d'un démantèlement généralisé des services publics, mais ces politiques de réduction - ou au moins de redéploiement - touchent parfois durement les lieux où se concentrent les classes populaires, zones rurales et quartiers périphériques en particulier.

Ensuite, les modalités de traitement des populations par les politiques publiques ont été redéfinies, dans tous les domaines (emploi, formation, solidarité, santé, justice, etc.), autour des références devenues centrales à l'individualisation, la contractualisation et la responsabilisation. Ces évolutions, particulièrement marquées dans le domaine social et de l'emploi, ont contribué à rendre stratégique le face-à-face avec les représentants des administrations publiques, au cours duquel sont ajustées les réponses institutionnelles aux situations individuelles, élaborés les « projets » en matière d'insertion ou de formation, et définies les engagements réciproques (en tout cas ceux des administrés).

Enfin, d'innombrables réformes placées sous le terme générique de « nouveau management public » ont considérablement transformé le fonctionnement des administrations et services publics, avec là encore des effets parfois très importants sur les relations avec le public. Les indicateurs de performance et de gestion, la redéfinition des missions des agents, la dématérialisation en sont quelques exemples.

Le guichet, une ligne de front ?

Pour toutes ces raisons, le *front office* n'a sans doute jamais aussi bien mérité son nom : les publics en difficulté viennent plus nombreux aux guichets, lorsqu'ils existent encore, exposer des problèmes auxquels les agents placés en première ligne sont souvent bien en peine d'apporter des solutions. À la souffrance au travail générée par la pression managériale s'ajoute alors celle qui tient au sentiment de ne plus pouvoir accomplir correctement son travail. Elle est potentiellement d'autant plus forte que s'y ajoute encore l'exposition à la misère et parfois à des comportements revendicatifs ou méprisants, agressifs ne serait-ce que verbalement, dont on a esquissé quelques-uns des facteurs objectifs. C'est en ayant cela en tête qu'on peut saisir les tensions dont les services publics sont le lieu, et les rencontres entre agents et usagers l'occasion. C'est très loin d'en épuiser l'analyse, mais fournit au moins une base en ce sens, qui sans nourrir en rien une soi-disant « culture de l'excuse » évite en revanche le recours un peu trop rapide et exclusif à l'« ensauvagement » comme principe explicatif.

- **La dynamique de réduction des dépenses publiques a impacté les conditions d'accueil des usagers.**
- **L'individualisation de l'accompagnement des plus précaires a pu être perçue comme une forme de culpabilisation, génératrice de tensions.**
- **Les nouvelles formes d'évaluation des résultats ont augmenté la pression ressentie par les agents, entraînant plus de stress dans l'exercice de leurs pratiques professionnelles.**





Relations agents/usagers : quelles grandes tendances ?

LES TRANSFORMATIONS DE LA RELATION DE GUICHET

par Alexis Spire

La crise de la société salariale a entraîné un redéploiement de l'État social plaçant la relation de guichet au cœur de l'action des pouvoirs publics. La paupérisation des classes populaires et le rétrécissement des moyens alloués aux administrations ont accru les tensions et rendent cette relation de plus en plus conflictuelle.

En quoi consiste la politique des guichets ?

Le rapport qui se noue au guichet est une relation bureaucratique nécessairement dissymétrique entre des agents ayant le monopole de l'application du droit et des usagers placés en situation de requérants. Depuis la fin des années 1980, cette relation tend à devenir de plus en plus conflictuelle, au fil des transformations de l'action publique et de l'évolution des représentations des populations gouvernées. D'un côté, les agents disposent d'un plus grand pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire d'une marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle ils peuvent prendre différentes décisions, tout en agissant conformément à la loi. Cette « politique des guichets » se traduit par un important pouvoir d'appréciation laissé aux agents, notamment pour interpréter des notions aussi floues que la « bonne intégration » d'un étranger, les « actes positifs de recherche d'emploi » d'un chômeur ou encore l'« isolement » d'une mère ayant un enfant à charge. De l'autre, les gouvernés sont davantage sensibilisés aux droits qui sont les leurs et aux moyens de les faire valoir. Dans la période récente, la déstabilisation des salariés subalternes et la paupérisation des populations les plus éloignées de l'emploi, ont accru les tensions aux guichets des administrations. En 2010, 11,6 % des salariés du public disaient vivre en permanence ou régulièrement des situations de tensions avec le public (Dares, 2013) ; en 2017, 63 % des agents de la fonction publique d'État et 56 % des agents de la fonction publique territoriale évoquent un contact tendu même occasionnellement avec le public (Dares, 2017)¹. En valorisant un traitement individualisé, les politiques publiques ont créé les conditions pour que chaque décision négative ou différée dans le temps soit interprétée comme un refus de reconnaître une situation de souffrance sociale, voire comme un traitement discriminatoire. Ce sentiment d'être victime du pouvoir discrétionnaire de l'administration peut même être accentué par l'éventuelle tension entre une législation apparemment respectueuse des droits de la personne et des instructions restrictives données aux agents chargés de les appliquer. Le droit au respect de sa vie privée et familiale est ainsi garanti par les textes, y compris pour les étrangers, mais les instructions données en matière de regroupement familial sont autant d'obstacles pour celles et ceux qui veulent s'en prévaloir.

L'application de la loi est-elle la même partout ?

Depuis 2008, le chômage a surtout augmenté parmi les ouvriers et les non diplômés, ce qui a entraîné une précarisation de la fraction la moins qualifiée des classes populaires qui se trouve désormais davantage sous la dépendance de l'État social. Au sein de ce groupe où les femmes et les populations issues de l'immigration sont surreprésentées, la possibilité d'obtenir une prestation, un délai de paiement ou une allocation est devenue vitale, ce qui peut se traduire par des tensions voire des conflits lorsque ces demandes font l'objet de re-

1. La formulation de la question a changé entre les deux enquêtes mais les chiffres révèlent des tensions grandissantes.

fus. Loin de se répartir de façon homogène sur tout le territoire, ces situations conflictuelles peuvent être accentuées par les insuffisances de moyens matériels et humains affectés à telle ou telle zone géographique. Un département comme la Seine-Saint-Denis cumule d'importantes poches de pauvreté et un grand nombre d'emplois vacants dans les services de réception du public, aussi bien en préfecture que dans les services sociaux.

La dématérialisation des procédures et la généralisation d'internet ont rendu possible l'avènement d'une administration à distance adaptée aux usagers familiarisés avec l'outil informatique. Mais ces évolutions technologiques ont aussi accentué les difficultés des gouvernés qui, en plus d'être mal à l'aise avec le langage bureaucratique et la technicité du droit, ne sont pas habitués à utiliser l'ordinateur pour remplir des formulaires ou répondre aux courriers de l'administration. Ces populations du bas de l'échelle sociale se trouvent donc contraintes de se déplacer pour pouvoir être aidées dans leurs démarches, alors même que les agents d'accueil sont moins nombreux et les horaires de réception dans les administrations se font plus rares. Les guichets situés dans les quartiers populaires sont donc le plus souvent submergés par l'afflux de populations qui attendent beaucoup des agents. En revanche, dans les secteurs plus favorisés, les usagers sont plus à l'aise avec les procédures dématérialisées qui leur permettent d'éviter de se déplacer au guichet et de régler leurs différends à distance. Les agents sont donc beaucoup moins accaparés par les tâches de réception et par le travail de traduction du langage bureaucratique.

Lorsque le guichet est placé dans un secteur fréquenté par des classes moyennes et supérieures, les agents ont plus de temps à consacrer aux populations exposées à la précarité et sont plus indulgents envers leurs transgressions (Spire, 2012). À l'inverse, lorsqu'il s'agit d'un secteur composé essentiellement de classes populaires, l'organisation du travail ne favorise pas la conciliation : le temps disponible pour chaque usager est restreint et l'instruction des dossiers est soumise à l'insuffisance de moyens. La fatigue et le stress pour les agents qui travaillent dans les secteurs les plus défavorisés rendent les guichets d'accueil moins attractifs, ce qui peut se traduire par davantage de postes vacants, davantage de tensions entre agents et davantage de conflits avec les usagers. Or la composition sociale d'un territoire est très rarement prise en compte dans l'affectation des moyens matériels et humain qui dépend plutôt du nombre d'usagers, indépendamment de leur position sociale. L'ancrage territorial peut ainsi engendrer des inégalités qui se cumulent, du point de vue de la disponibilité des agents au guichet et des conditions d'application du droit.

Comment la lutte contre la fraude entrave l'application des droits ?

Depuis le milieu des années 1990, la thématique de la lutte contre la fraude est devenue à la fois un objectif de politique publique et un motif de réorganisation de l'action administrative. Cette rhétorique tend à inciter les agents de l'État – policiers ou guichetiers – à ne pas appliquer certaines lois jugées trop généreuses d'où à y ajouter certains obstacles potentiellement sources de conflits. Dans le domaine de l'immigration, la figure du « faux touriste » existait depuis les années 1970 et a été complétée une décennie plus tard par celle des « faux réfugiés ». La méfiance à l'égard des usagers s'est ensuite propagée à tous les services de l'État social, laissant émerger des expressions telles que « faux chômeurs », « tricheurs du RSA ». L'informatisation des fichiers et la multiplication des échanges d'informations entre administrations ont été mises à profit pour intensifier les contrôles sur les populations dépendantes des subsides de l'État social. La volonté de traquer toute tentative de fraude a alors pris l'aspect d'une croisade morale qui est source de tensions entre des agents qui ont le sentiment d'accomplir la mission qui leur est dévolue et des gouvernés qui cherchent à faire valoir leurs droits.

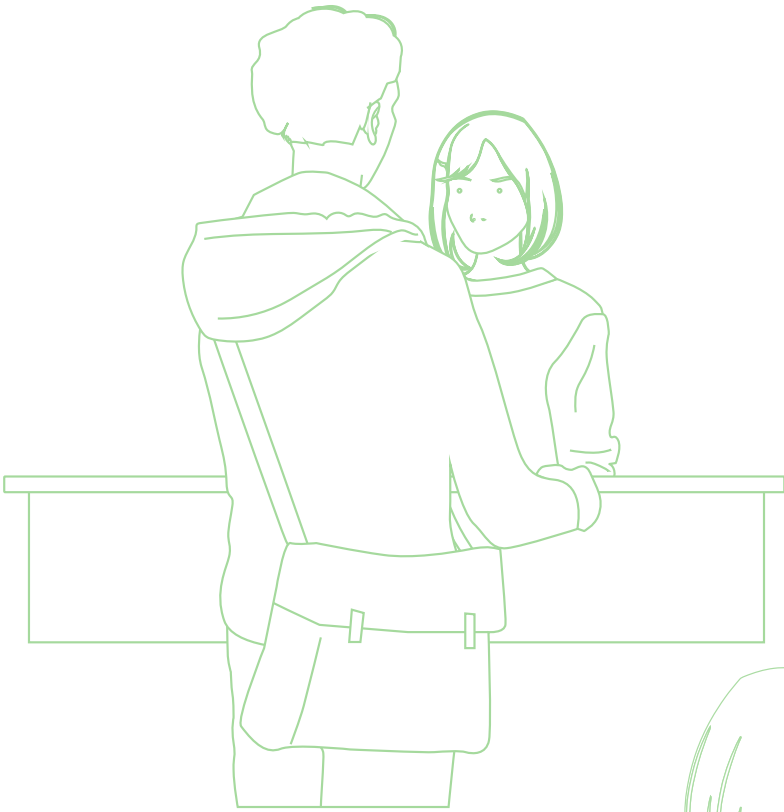
Au soupçon de fraude se superpose une autre frontière, opposant les usagers qui travaillent à ceux soupçonnés d'« abuser » du système. Pour les agents subalternes, très majoritairement issus du monde ouvrier, l'ayant-droit légitime se définit d'abord comme celui qui travaille et participe à l'effort productif national. Cette valorisation du travail entre en résonance avec une morale ouvrière fondée sur le « dévouement à l'effort » et sur l'hostilité à l'assistanat. Elle est d'autant plus prégnante qu'elle emporte l'adhésion de beaucoup d'agents qui ne comprennent pas pourquoi certains bénéficient de prestations en restant inactifs, alors qu'eux travaillent, paient des impôts et ont de plus en plus de mal à subvenir à leurs besoins. À la logique de droits acquis sans contrepartie, ils opposent celle du « mérite » et de « l'effort », correspondant davantage à leur conception du bien commun.

Vers une administration sans guichet ?

Sous couvert de rationalisation et de modernisation, les « réformes de l'État » ont consisté à supprimer un grand nombre de postes et à modifier l'organisation du travail ; entre 2002 et 2018, l'administration des finances publiques a perdu près de 40 000 postes qui étaient pour beaucoup dévolus à l'accueil. Dans un contexte de rétrécissement de l'emploi public et d'augmentation continue des tâches de gestion et de réception, le travail des agents est de plus en plus normé par des objectifs quantifiés et individualisés. L'importance du travail en équipe s'atténue, au profit d'une valorisation de la performance individuelle mesurée à l'aune d'une série d'indicateurs. Les agents de réception disposent donc de moins de temps pour arranger les situations les plus problématiques et faire preuve de compréhension face aux cas les plus inextricables.

Dans un contexte où les besoins d'accueil physique à destination des populations les plus fragiles sont restés les mêmes, surtout pour celles et ceux qui n'ont pas accès à internet, les agents chargés de l'accueil sont astreints à recevoir les usagers en un temps limité et doivent instruire les dossiers dans des délais de plus en plus courts. Il en découle un malaise voire une souffrance, face à l'impossibilité de se reconnaître dans les institutions de l'État et dans les missions qu'il met en avant. Les agents peuvent alors être conduits à mettre en parallèle les droits dont sont censées bénéficier les populations précaires et la dégradation continue de leurs conditions de vie et de travail : non-revalorisation des salaires, détérioration des droits à la retraite, coupes drastiques dans les crédits de fonctionnement, poursuite des suppressions d'emplois induisant une intensification du travail et une mise en concurrence des services. À défaut de pouvoir être entendus sur le plan politique, certains de ces agents traduisent leur sentiment d'injustice dans la façon d'appliquer l'esprit de la loi, refusant au guichet ce qu'une interprétation plus généreuse du droit pourrait leur permettre d'accorder. La tentation est alors grande de se retourner et de se mobiliser contre les « abus » des plus précaires, en ayant la conviction de défendre ainsi leur avenir sous l'aile protectrice de la puissance publique.

- **La relation au guichet est déséquilibrée, l'agent a une autorité discrétionnaire qui peut être contestée par l'usager.**
- **La précarisation de certaines catégories professionnelles a amplifié la fréquence des échanges les plus tendus.**
- **Pour les plus fragiles, la dématérialisation des démarches a déshumanisé une relation dans laquelle les agents sont eux-mêmes insatisfaits de leurs conditions de travail.**



MALAISE DANS L'ACCOMPAGNEMENT : LES TRAVAILLEURS SOCIAUX ENTRE URGENCES SOCIALES ET RISQUES PROFESSIONNELS

par Gilbert Berlioz

Ce n'est pas d'aujourd'hui que les travailleurs sociaux côtoient l'agressivité ou la violence, mais on constate une extension du phénomène qui interroge par son ampleur et par sa gravité. Cette situation oblige à chercher des explications qui dépassent l'approche par types de publics, de services ou de territoires comme on a rapidement tendance à le faire. Que se passe-t-il donc dans l'accompagnement social pour qu'il soit devenu cette zone de turbulences, facteur de stress et d'anxiété qui pèse sur l'exercice professionnel des travailleurs sociaux ?

Les relations entre les travailleurs sociaux et leurs publics sont-elles plus difficiles qu'avant ?

Il est délicat de mesurer avec précision l'augmentation des tensions entre les travailleurs sociaux et leurs publics faute d'observations rigoureuses et répétées. On sait que dans les représentations « La violence, de tous temps a été dite nouvelle, haussière et urbaine » (*Histoire de la violence*. J.C. Chesnais, 1981), mais on peut faire l'hypothèse que la persistance de son évocation permet aux professionnels d'exprimer leur découragement ou leur sentiment d'impuissance face à des populations dont les demandes se multiplient sans véritable perspective d'amélioration de leur situation.

Cependant, on peut observer que la violence interpersonnelle, physique ou verbale, a pris suffisamment d'importance pour être considérée comme un risque professionnel spécifique, identifié par des études comme l'enquête SUMER 2019 qui établit que 55,7 % des agents territoriaux en contact avec le public, « de vive voix, en face-à-face », sont en « contact tendu avec le public, même occasionnellement » (69 % dans la FPH, 46,6 % dans le secteur privé). Et par ailleurs, le *turn-over* sur les postes est un bon indicateur de l'exposition à ces tensions.

On constate que les métiers dédiés en partie ou totalement, à l'accompagnement social (assistants de services sociaux, éducateurs de rue, éducateurs en milieu ouvert, conseillers en insertion sociale et professionnelle) ne sont pas épargnés.

L'accompagnement social s'est progressivement affirmé comme une dimension centrale du travail social à côté des fonctions de l'accueil, de l'orientation ou de l'ingénierie. Il consiste à travailler avec les personnes sur leur parcours individuel (autrefois on disait les « suivre »), pour prendre en compte leurs problèmes, favoriser leur insertion sociale et professionnelle et restaurer les liens avec leur environnement. Mis en œuvre par des professionnels d'institutions publiques, parapubliques ou associatives, son émergence révèle la recherche d'une approche moins institutionnelle de la relation d'aide et suppose l'instauration d'une relation de confiance entre l'accompagnant et l'accompagné dans la perspective d'un projet inscrit dans la continuité.

Ce cadre apparemment moins contraignant que l'accueil ou l'attribution de prestations s'avère lui aussi très difficile à tenir du fait de sa position à la croisée de différents changements relevant à la fois du marché du travail (précarisation des emplois, rigidité des procédures de fonctionnement, manque de reconnaissance), de l'évolution des relations sociales (insécurité sociale, isolement, vulnérabilité) et des nouvelles attentes des usagers qui entendent être traités comme des sujets de droits.

À quoi servent les travailleurs sociaux aujourd'hui ?

Les systèmes d'aide demeurent si complexes que, paradoxalement, ceux qui en ont besoin sont dépendants des travailleurs sociaux pour y avoir accès. Les demandeurs, qu'on regroupe aujourd'hui sous le terme d'« usagers », se retrouvent vite démunis pour identifier le service et le professionnel indiqué pour prendre en compte leurs demandes. Le sentiment d'injustice qu'ils peuvent ressentir par ailleurs est renforcé par cette complexité des politiques publiques vécue comme du mépris. Elle explique l'agressivité latente qui peut dégénérer en hostilité déclarée contre les travailleurs sociaux qui représentent à la fois un levier pour obtenir des aides et faire valoir ses droits, mais également un système opaque dont ils gardent la porte d'entrée. La tentation du passage en force devient une stratégie courante. Le recours à la violence ne sert plus simplement à protester, il cherche à attirer l'attention et à intimider.

Il faut bien voir que les usagers s'adressent en premier lieu à des « intervenants sociaux » allant de l'adulte relais, au médiateur de quartier, à l'assistant de service sociale, à l'éducateur de rue ou au centre social sans forcément distinguer les prérogatives des uns et des autres. Ils sont de ce fait sans cesse « réorientés », certains diront « baladés », vers le service compétent devant lequel ils devront à nouveau expliquer leur demande, ce qui ne va pas sans frustration et énervement. Alors que les actions sectorielles (protection de l'enfance, handicap, insertion) absorbent l'essentiel des effectifs, les travailleurs sociaux mobilisables pour de l'accompagnement généralistes sont assez peu nombreux (1,6 % de l'ensemble selon le rapport « l'accompagnement social », IGAS septembre 2018).

On voit bien l'effet de ciseau entre d'un côté des demandes qui se multiplient et se diversifient, et de l'autre des cadres d'intervention qui se segmentent et se rigidifient.

Évidemment toutes ces situations ne forment pas un système homogène. Elles sont constituées d'une multitude de trajectoires, de tensions et de problèmes chaque fois spécifiques où chacun se définit moins par son statut que par l'expérience traversée. Il dispose d'une identité à plusieurs facettes, dont il choisira de mettre en avant telle ou telle dimension pour se présenter en tant que « pauvre », « jeune », « femme », « habitant », « chômeur », selon le dispositif qu'il sollicite, mais sans se réduire à ce statut, ou accepter que l'interlocuteur le fasse.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'image de soi prend une telle importance et engendre une telle susceptibilité. La mise en scène de soi, perceptible à travers le « look », fut-il dépréciatif aux yeux de la norme dominante, s'explique souvent par la nécessité de coïncider avec l'identité choisie (on pense ici aux « jeunes de quartier » ou aux « punks à chiens » parmi les plus spectaculaires). Et malheur à celui qui se risque à la remettre en cause.

La part des personnes qui constituaient naguère le public des travailleurs sociaux est grossie de tous les sinistrés des mutations économiques, sociales, et technologiques. Les professionnels qui pensaient leur action en termes de « flux » pour aider à passer des situations d'exclusion à des positions d'intégration se trouvent désormais à gérer des « stocks » qui n'offrent pas de prise aux techniques réparatrices. Leur posture à la fois tutélaire et émancipatrice est remise en cause. Les usagers se considèrent avant tout comme les victimes

d'une crise sociale qui fait obstacle à leur intégration renvoyant au second plan leurs difficultés personnelles.

Alors que la demande d'aide matérielle était considérée comme la partie émergée d'une demande plus globale, elle est aujourd'hui le plus souvent un droit (RSA, loi DALO pour le logement, droit à l'éducation en milieu ordinaire pour les personnes en situation de handicap, etc.) assorti d'un « accompagnement » souvent perçu comme une tutelle par l'usager. Et dans les faits, l'écart ne cesse de se creuser entre légalité et légitimité. Une grande part de ce qui est légitime (travailler, se nourrir, se loger, se soigner, éduquer ses enfants) est désormais reconnue comme un droit. Mais son effectivité incertaine implique de « se battre » pour le faire reconnaître. Ainsi, il n'est pas rare de voir des parents se présenter avec leur avocat à un entretien en protection de l'enfance pour s'assurer que leurs droits sont respectés.

Sous l'influence de la pression gestionnaire qui s'est répandue dans toutes les autorités organisatrices du travail social (services de l'État, Conseils départementaux, communes et intercommunalités, associations), les travailleurs sociaux sont perçus en premier lieu comme des vérificateurs de conformité pour voir si la demande correspond bien aux missions et aux financements. Alors, devant la pression du nombre des demandeurs, la tentation est grande de répondre par des solutions tayloriennes qui conduisent à un appauvrissement des tâches et détériore la qualité des relations avec les usagers.

Événements violents ou situations violentes ?

Les situations de violence sont rarement des accidents, elles tiennent d'un contexte et surtout d'interactions. Un événement violent est toujours pris dans une histoire dont les protagonistes n'ont généralement pas conscience, surtout au paroxysme quand il prend la forme d'injures, de menaces ou de passages à l'acte. Mais la situation n'est pas l'événement. Une insulte est brève, mais elle a une histoire, un scénario, un imaginaire. C'est une chose d'éviter l'événement ou le réprimer, mais c'en est une autre de transformer les logiques qui les ont produits.

Enfin, la dernière situation de tensions qu'on peut évoquer est celle du « qui-vive permanent » qui génère chez les travailleurs sociaux la sensation d'être envahi par ce qui se produit au travail même en dehors de la présence des usagers. Et ce sentiment surtout s'il se propage dans les équipes, les conduit à perdre confiance dans leurs propres actes, voire dans le sens de la mission, mais également dans le potentiel des personnes accueillies qui sont réduites à des menaces.

Certes, en disant tout cela on a bien conscience que, si le nouveau recouvre l'ancien, il ne l'efface pas. Des situations traditionnelles continuent d'exister et sont prises en charge de manière satisfaisante par des travailleurs sociaux bien en place.

Comment les travailleurs sociaux peuvent-ils tenir compte du désajustement entre ce qu'ils proposent et ce qui est attendu ?

L'histoire du travail social est liée à une dynamique de transformation de la société où il ne s'agissait pas seulement de faire évoluer des individus pour les adapter aux normes dominantes mais de réformer les structures sociales pour que chacun puisse y trouver sa place. Cette dimension transformatrice ne se pose plus dans les mêmes termes aujourd'hui. Dans un contexte de durcissement de la commande publique, toute critique des pouvoirs est une prise de risque : risque de perdre son emploi pour les professionnels ou ses subventions pour les associations indociles.

Pour continuer à exercer leurs professions dont l'éthique est régulièrement interrogée par les positions des pouvoirs publics (on pense aux obstacles rencontrés pour accorder une protection aux mineurs non accompagnés, au manque d'hébergement pour les familles qui dorment dans la rue, aux malades pauvres qui ne sont pas soignés, aux enfants non scolarisés) et par les restrictions budgétaires qui ne permettent pas de faire face à la demande, les travailleurs sociaux mettent en œuvre des arrangements pour composer avec les contraintes et pour sauvegarder le sens de leur métier. Demander aux travailleurs sociaux d'être producteurs d'un lien social dans un contexte qui le déstructure constamment est la cause profonde de leur malaise. Leur rôle difficile à tenir entre contrôle et accompagnement les place en position d'amortisseur des niveaux décisionnaires de la société. Si la finalité de leur travail reste de réduire les inégalités sociales par l'accompagnement personnalisé d'individus en difficulté, elle consiste moins aujourd'hui à éviter la marginalité qu'à essayer de fabriquer des acteurs, de leur vie d'abord et de la société ensuite. En s'appuyant sur la violence symbolique de leur position, leur utilité sociale consiste aussi à réduire les risques liés à des violences systémiques par les pratiques relationnelles et l'accès au droit au quotidien.

- **Les dérapages violents sont une forme de risques professionnels dont ne sait pas bien évaluer la fréquence.**
- **Entre renforcement des normes administratives et meilleure connaissance par les usagers de leurs droits, un fossé se creuse entre les attentes de chacun, de part et d'autre du guichet.**
- **Dans un contexte où la rigidité du cadre éloigne les travailleurs sociaux du sens qu'ils donnent à leurs missions, ceux-ci compensent les manques avec un investissement humain émotionnellement coûteux.**



VIOLENCE EN BIBLIOTHÈQUE, DE QUOI PARLE-T-ON ?

par Sandra Jarry

Agressivité envers les soignants, violences contre les pompiers et les forces de l'ordre, incivilités des élèves ou des parents envers les enseignants, des enquêtes mettent en évidence le nombre de travailleurs du secteur public affectés par les problèmes de violence au travail. Des services en apparence à l'abri des troubles, tels que les bibliothèques, sont également concernés.

En 2017, le rapport du Conseil économique, social et environnemental sur *L'évolution de la fonction publique* pointait les violences touchant les trois versants de la fonction publique. Ainsi, 43 % des agents vivent des situations de tension dans leurs rapports avec le public. Les exemples sont nombreux et apparaissent en augmentation. Si certains sont médiatisés (violences en milieu scolaire ou hospitalier par exemple), d'autres le sont moins. En janvier 2018 les agents de la bibliothèque parisienne Vaclav Havel étaient contraints de se confiner à l'intérieur de la structure à la suite de menaces répétées et d'agressions de la part d'un groupe d'adolescents. Cet exemple illustre le type d'incidents rencontrés en bibliothèque. Bien que la violence soit difficilement objectivable car indissociable du ressenti des personnes, le même vocable est néanmoins souvent employé par les agents pour les violences. Ces dernières prennent le plus souvent la forme d'incivilités (conduites familiales, marques excessives d'exaspération, attitudes humiliantes, ...), d'injures et menaces verbales voire de coups et blessures physiques. La fréquence de ces incidents est variable, bien que l'on repère des périodes plus critiques : vacances scolaires, fêtes de fin d'année par exemple... Parmi les déclencheurs, on peut notamment citer les problèmes d'accès à internet, de cohabitation entre les différents publics ainsi que des litiges sur des points de règlement, parfois incompris du public et/ou diversement interprétés et mis en application par les agents.

De qui les violences sont-elles le fait ?

Les violences et incivilités en bibliothèque sont d'abord associées aux jeunes, souvent aux groupes d'adolescents, dont l'âge varie entre 12 et 18 ans. La présence de ce public fait violence aux professionnels car elle est souvent associée au désordre et au bruit. Du reste, ce public entre souvent en conflit avec les autres usagers dont l'usage de la bibliothèque est calme et/ou studieux. Ces problèmes de cohabitation peuvent également se rencontrer avec le public des SDF, sans-abris et les personnes dites « errantes » pour qui les bibliothèques constituent autant un refuge chauffé qu'un « centre administratif » dans lequel il est possible d'effectuer diverses démarches relatives à leur vie quotidienne (photocopies, téléphone, connexion à internet...). L'entrée dans les bibliothèques étant totalement libre et très peu d'établissements imposant un filtrage, on notera également la présence de personnes sous l'influence de la drogue et de l'alcool, aux réactions parfois imprévisibles. Enfin, l'enquête ayant pour base ce travail faisait remonter de nombreuses incivilités de la part des usagers « lambda », entendu comme « tout à chacun ». Les violences verbales peuvent, par exemple, être à connotation sexiste, la profession étant très féminisée, ou tournées contre la figure du fonctionnaire comme salarié travaillant peu ou étant souvent en grève.

Pourquoi la violence s'invite-t-elle dans les bibliothèques ?

Les violences au travail semblent s'inscrire en premier lieu dans une évolution d'ensemble : celle d'une société productrice de violences sociales, économiques et urbaines qui viennent innover, directement ou non, le milieu professionnel. La bibliothèque apparaît au carrefour de ces problématiques. À la bibliothèque de Lyon Part-Dieu par exemple, la crise de 2008 avait eu pour conséquence une augmentation de la fréquentation des postes d'accès à internet. Soit que la crise ait aggravé la situation sociale de personnes qui fréquentaient déjà l'EPN (espace public numérique), les rendant davantage dépendantes des services offerts par cet espace, soit qu'elle ait provoqué la venue de personnes ne fréquentant pas cet espace auparavant et désormais privées d'accès à un poste informatique et à internet, suite à la perte d'un emploi par exemple. Une plus grande pression sur le parc informatique et une plus grande sollicitation des équipes peut potentiellement dégrader le service et engendrer une hausse des incidents constatés. Néanmoins, les bibliothèques ne sont pas seulement des réceptacles de la violence des usagers. Elles aussi, en tant que service public, organisations mais également institutions culturelles peuvent se révéler violentes. Cette violence organisationnelle s'exerce contre les usagers lorsque l'organisation, l'offre, les services et les locaux sont inadaptés. Par ailleurs, selon des chercheurs comme Francis Ginsbourger, des méthodes issues du secteur privé auraient été importées dans le secteur public avec des conséquences néfastes. La personnalisation des services et « l'orientation client », auraient notamment formaté progressivement la relation aux usagers, les mettant dans une position d'exiger ce que l'organisation leur fait valoir et de mettre en avant leurs besoins spécifiques alors même que les services publics sont fondés sur des principes d'égalité de traitement. Dans le même ordre d'idée, le manque de moyens humains et les coupes budgétaires que connaissent certains services publics, et auxquels les bibliothèques n'échappent pas, prédisposeraient les agents à créer un climat d'agressivité avec des usagers pour lesquels la relation de guichet n'est pas toujours bien vécue car symbolisant une situation de domination ou de dépendance à l'égard des institutions. Dans le cas présent s'ajoute également toute la symbolique véhiculée par les bibliothèques largement assimilées à l'écrit dont la maîtrise reste un très fort vecteur d'intégration sociale et qui ne bénéficient qu'à une minorité de la population.

Quelles solutions peuvent être déployées ?

Si beaucoup de ces incidents sont peu spectaculaires, ils n'en ont pas moins des effets délétères sur les agents et des conséquences sur le fonctionnement des services. La violence étant un risque psycho-social, il incombe à l'employeur public de prévenir ces risques pour garantir la santé et la sécurité des agents. Au-delà de l'appareil juridique existant (dépôt de plainte, droit d'alerte, droit de retrait, dispositions du Code Pénal), on constate deux approches : l'une relevant du sécuritaire qui se matérialise dans le recours à des vigiles, la pose de caméras, un affichage dissuasif à destination des usagers, voire un filtrage et une fouille à l'entrée et même, en dernier recours, l'appel aux forces de l'ordre. Néanmoins, on ne saurait trop conseiller de n'adopter cette approche qu'en complément d'actions plus préventives : travail avec des médiateurs, soin prêté à l'aménagement des espaces pour permettre la confidentialité des échanges et la cohabitation des publics, mise au point de procédures en cas d'incidents, clarification des règlements intérieurs... Quoi qu'il en soit, tout travail sur cette question ne saurait se passer d'une étape de diagnostic assez fine sur les risques encourus par les agents au quotidien, diagnostic qui soit quantitatif mais aussi qualitatif puisque l'on a vu l'importance du ressenti dans la question des violences.

Quelle composition des équipes et quelle formation des agents ?

Les études et enquêtes permettent de cibler des profils à risque. Si la majorité des enquêtes recensées par Sarah Moreau et Sandrine Guyot suggère qu'hommes et femmes seraient pareillement exposés à la violence au travail¹, certaines études en revanche font apparaître que les employés ayant peu d'expérience seraient plus exposés que des employés plus âgés et/ou plus expérimentés. Par ailleurs, une augmentation du niveau de diplôme dans une profession très liée à l'écrit et au savoir éloignerait les agents d'une partie de la population tandis que des agents publics représentatifs des couches moyennes salariées et proches socialement de leurs publics ne s'en sentiraient pas forcément solidaires pour autant². On privilégiera donc des recrutements permettant une mixité de l'équipe y compris en termes de formation initiale. De manière générale, de nombreuses professions et fonctions, notamment tournées vers l'accueil et confrontées à une grande diversification de leurs publics, exigent une polyvalence accrue de la part des agents qui ne sont pas tous en mesure d'y faire face. La formation s'avère être alors un important levier d'action, qu'elle porte sur les questions d'accueil, d'interculturalité, ou la gestion de conflit. Ces formations, au-delà des apports théoriques et pratiques, constituent également une occasion d'exprimer un vécu, vécu qui doit aussi trouver à s'exprimer en équipe y compris, pourquoi pas, avec l'aide d'un psychologue. L'impossibilité d'échanger avec ses collègues et/ou ses supérieurs en cas de problème augmenterait d'environ 30 % l'exposition des salariés au risque d'agression³.

Les services publics doivent-ils se réinventer ?

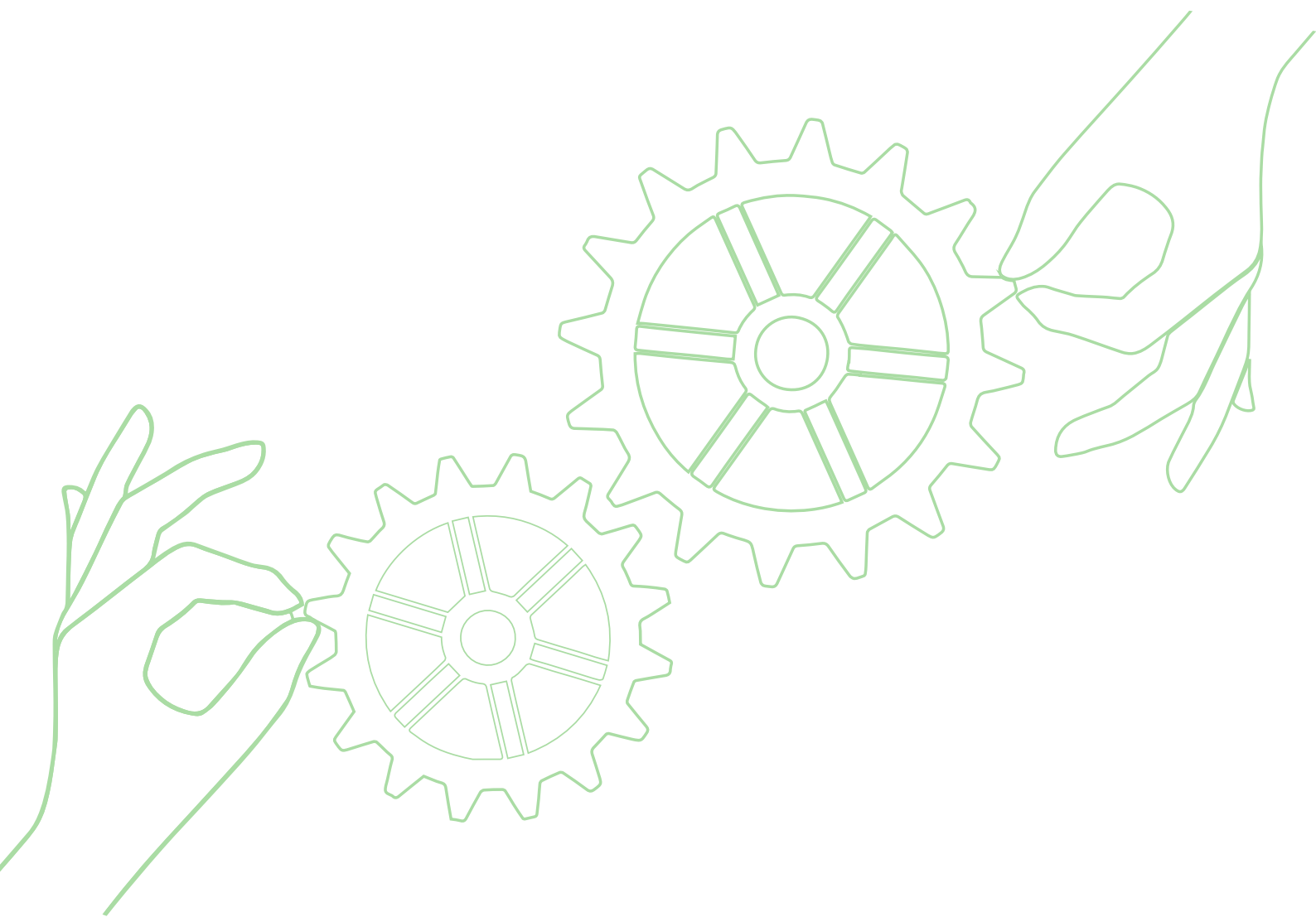
On l'a vu, un certain nombre de causes pourraient être attribuées aux institutions elles-mêmes. Dans le cas des bibliothèques, les professionnels doivent avoir conscience qu'ils représentent un univers éloigné des pratiques d'une grande partie de la population. Leur métier évolue, questions et problématiques apparaissent : quelle place pour la médiation et l'accueil par rapport au « cœur de métier » encore largement centré sur la gestion de collections ? Quels nouveaux services ? Quelle place pour le numérique ? La bibliothèque est-elle un lieu de consommation de biens culturels à l'instar d'une Fnac ? Fait-elle « du social » ? Le manque de clarté et l'absence de projet entraînent une crispation des professionnels sur ce que chacun considère être son cœur de métier. Il convient donc pour les équipes d'énoncer clairement le sens de leur travail, leur rôle au sein des politiques publiques menées par leur collectivité et de donner ainsi du sens à leurs actions. La définition d'un projet peut s'accompagner d'un travail de consultation et d'inclusion de la population. Les services publics rendent en effet un service à l'usager qu'il n'a pas contribué à définir. En ce sens, sa participation apparaît comme un levier à la fois de résolution de certains problèmes mais aussi un signe fort de la volonté de construire des services adaptés aux besoins, pratiques et modes de vie des habitants. Par exemple à Sèvremoine dans le Maine et Loire (25 000 habitants), les habitants deviennent « conseillers consultatifs » à la suite d'un tirage au sort et intègrent les commissions thématiques qui travaillent sur les grands axes des politiques publiques conduites par la collectivité. Ces collectivités adoptent aujourd'hui des démarches participatives couvrant un large spectre allant de la « simple » consultation de la population à la tenue de réunions de travail impliquant agents, usagers et habitants.

1. Moreau, Sarah, Guyot, Sandrine. *Quand travailler expose à un risque d'agression : des incivilités aux violences physiques*. Note scientifique et technique de l'INRS, n°288, octobre 2010. Disponible sur le web : <<http://www.inrs.fr/inrs/recherche/etudes-publications-communications/doc/publication.html?refINRS=NOETUDE/P2010-136/NS288>> [consulté le 9 0

2. Rosenberg, Suzanne, Carrel, Marion. *Face à l'insécurité sociale : désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*. Paris : La Découverte, 2002, p. 96

3. Moreau, Sarah, Guyot, Sandrine. *Quand travailler expose à un risque d'agression : des incivilités aux violences physiques*. Note scientifique et technique de l'INRS, n°288, octobre 2010. Disponible sur le web : <<http://www.inrs.fr/accueil/recherche/etudes-publications-communications/doc/publication.html?refINRS=NOETUDE/P2010-136/NS%20288>> [consulté le 15 août 2020]

- **Les bibliothèques sont un bon exemple de ces lieux d'accueil du public peu préparés à la gestion d'incivilités.**
- **Les évolutions qui amènent les agents à considérer les usagers en « clients » conduisent ceux-ci à avoir des attentes toujours plus grandes.**
- **L'association des usagers à la vie du lieu et à sa gestion, ainsi que la présence d'agents dédiés à la médiation sont des pistes à suivre pour diminuer les risques.**





En interne, quelles solutions ?

MICKAËL PICART :

« Dans la plupart des cas,
l'agent sert d'exutoire à une situation
qui ne le concerne pas directement. »

propos recueillis par Pierre-Alain Four

Mickaël Picart, Directeur délégué « Lien Social et Territoires » au sein de la SNCF présente la politique menée par son entreprise en matière de prévention et de gestion des incivilités.

La notion d'incivilité est relativement ancienne, presque galvaudée, quelle définition lui donnez-vous dans le cadre de vos fonctions ?

C'est un sujet éminemment allergène... On dit souvent que ne pas traiter une dégradation, c'est prendre le risque que la situation dégénère. C'est la fameuse théorie de la vitre cassée. Mais pour moi, la question des incivilités c'est aussi, et peut-être avant tout, de l'humain. Nous avons affaire à des personnes : un regard « de travers », une carte bleue jetée sur un comptoir, une remarque désagréable, ce sont des violences que sont faites aux agents de l'entreprise. Elles peuvent parfois avoir des conséquences plus importantes qu'un geste physique. Derrière les incivilités, il y a la question de la reconnaissance professionnelle et humaine. Il y a ainsi parfois en sous-texte une dimension de lutte des classes, un mépris ou une jalousie vis-à-vis de personnels considérés parfois comme privilégiés, à l'abri des aléas économiques, peu productifs, etc. Tout cela est forcément pénible à vivre pour les personnels de l'entreprise.

Mais en réalité, tout le monde est confronté aux incivilités comme tout le monde peut en être l'auteur. Par exemple, si j'arrive pour prendre mon train moins de deux minutes avant son départ, il ne me sera pas permis d'y monter. J'ai beau connaître la règle, je peux moi aussi avoir un mouvement d'humeur à l'égard de l'agent qui me la rappelle. On peut aussi être de mauvaise humeur derrière son guichet pour une raison qui n'a rien à voir avec son travail... Les incivilités se développent un peu partout, dans des contextes très variés. Plus largement, je dirais que les incivilités sont inhérentes à notre démocratie qui laisse, et c'est tant mieux, beaucoup de libertés aux individus. Dans les régimes autoritaires, il n'y a pas d'incivilités... Personnellement, je préfère vivre en démocratie !

À vous entendre, on a le sentiment que les incivilités ont pénétré de très nombreuses situations, dans et hors cadre professionnel ?

Selon moi en effet, c'est un phénomène de société. Ce sont aussi des choses sur lesquelles j'ai travaillé avec le sociologue Alain Mergier. Il y a des « fondamentaux » de notre société qui se sont transformés : la famille a changé, l'autorité n'est plus posée de la même manière, le respect des lieux est une notion qui se dilue, etc. Un professeur était légitime il y a 30 ans du seul fait de ses diplômes, aujourd'hui, un professeur l'est parce qu'il est intéressant, parce qu'il sait parler aux élèves, etc. Le rapport à l'autorité a complètement changé.

À 20 ans, j'ai été contrôleur dans les trains pendant six mois. À cette époque-là, les gens venaient à moi, j'étais dans une position qui n'était pas contestée. Aujourd'hui, un contrôleur on lui rit au nez, on lui reproche son métier, on le traite de fainéant ou de planqué. Les gens n'ont plus la même maîtrise d'eux-mêmes. Et ils n'ont plus non plus la même inquiétude qu'auparavant sur le regard qu'on peut porter sur eux s'ils manifestent un mécontentement.

L'autocensure sociale a baissé. Aujourd'hui, quelqu'un qui fait un esclandre dans un train n'a pas nécessairement peur du regard des autres. Les autres voyageurs ne s'offusquent pas et ils ne vont pas non plus intervenir.

Il y a aussi des situations qui ont changé, ça n'est pas qu'une question de « mentalités ». Nos vies se sont transformées. Par exemple, le temps s'est comprimé, on fait beaucoup plus vite les choses et on est alors très facilement dans une situation d'impatience. On vit dans une société de l'immédiateté, ce qui change les interactions entre les individus, mais aussi lorsqu'ils sont consommateurs ou voyageurs...

Comment avez-vous abordé la question de la gestion des incivilités avec les agents ? Est-ce que vous avez engagé un plan de formation classique ?

Nous n'avons pas parlé de formation mais de sensibilisation à la prévention des incivilités. On a produit un Mooc¹, interactif, en ligne, qui pouvait être suivi sur la base du volontariat. Mais on sait aussi que ce type de proposition ne fonctionne que si elle bénéficie d'une médiation, faute de quoi seuls les personnels qui sont déjà sensibilisés s'y intéressent. On a donc beaucoup travaillé le packaging de ce Mooc. Et ce sont des agents, un conducteur, un policier, une personne chargée de l'entretien des voies, qui ont présenté ce dispositif en exposant des situations vécues.

Plus de 5 000 agents se sont connectés au Mooc et sont allés jusqu'au bout de la formation, ce qui prouve que la manière dont on en a parlé était pertinente et qu'il y a une véritable attente en termes d'accompagnement sur ces questions. Le Mooc mettait en scènes des situations de la vie professionnelle quotidienne assorties d'un commentaire et d'un point de vue de nature sociologique.

On n'a pas choisi la dramatisation, mais au contraire la mise en avant de solutions initiées par des agents, sur le terrain, et que je qualifierais de capacité à faire un pas de côté. L'idée était de montrer que ces situations d'incivilités sont fréquentes et touchent tout le monde. Mais souvent, si on est agile, si on fait de l'humour, ça fonctionne. Par exemple, pour rappeler la règle d'interdiction de fumer dans les gares, on a gardé la voix Simone, qu'on entend habituellement, mais on lui a fait prendre une bonne quinte de toux avant qu'elle ne rappelle la règle... Les gens ont ri et on a fait passer le message. On ne peut pas toujours être sur ce mode humoristique, mais trouver un moyen de toucher les gens autrement est une bonne piste de travail.

Que faut-il faire pour qu'un travail de sensibilisation à ces questions soit efficace ?

Il faut tout d'abord faire en sorte que les personnels, que l'ensemble de l'entreprise, prenne conscience de la situation. Que chacun soit en mesure de se dire qu'il a pu rencontrer une situation qui relève d'une forme d'incivilité. Lorsqu'on a développé notre Mooc, on a fait parler les agents. Ils ont décrit les situations, ils ont exposé comment ils les vivaient. Lorsqu'on arrive à parler, on a déjà parcouru un tiers du chemin. Les personnels sont sortis du déni, ils ont pris conscience que dans l'exercice de leur métier, ils sont parfois confrontés à des situations d'incivilités, sans savoir comment affronter ces questions.

Ensuite, il faut donner des clés, des outils, pour savoir comment réagir en face de telle ou telle situation. Cela suppose d'avoir aussi fait un travail sur ce qui génère des compor-

1. Un Mooc (Massive Open Online Course) est un dispositif de formation accessible en ligne, permettant un auto-apprentissage et un partage d'expérience entre les différents participants. Cette pratique a été initiée par de grandes universités américaines et déclinées ensuite par d'autres acteurs, dont des entreprises. Elle permet de rassembler un très grand nombre de participants.

tements incivils. Dans la plupart des cas, l'agent sert d'exutoire à une situation qui ne le concerne pas directement. Vous prenez le train pour mille raisons, heureuses ou difficiles. Si vous avez un rendez-vous important, que le train est en retard, vous pouvez avoir envie de vous en prendre au contrôleur, qui n'y est pour rien, ni en tant que personne, ni en tant qu'agent... Et c'est ce qu'il doit avoir à l'esprit lorsqu'un voyageur le prend à parti, pour ne pas sur-réagir. Lorsqu'on est capable de faire ce pas de côté, quand on parvient à repérer ce qui va potentiellement dégénérer, on est déjà mieux à même de gérer ces situations.

Quels sont les outils que vous avez développés pour appréhender les incivilités ?

On a aussi beaucoup cherché à repérer les solutions, les postures, les attitudes adoptées par les agents sur le terrain. Cela nous a permis d'une part de mettre en avant les agents et d'autre part de partager ces idées avec l'ensemble des personnels. Nous n'avons donc pas eu une attitude descendante, on a plutôt cherché à partager les bonnes pratiques développées par les agents. Avec l'approche que nous avons diffusée, les agents sont dans une situation beaucoup moins difficile, ils se sentent moins agressés.

Mais les incivilités sont un sujet quotidien, si on lâche, ça revient. Aujourd'hui, on doit par exemple faire respecter le port du masque et naturellement on est confrontés à des rejets. C'est sans fin. De plus, je considère que c'est un sujet opérationnel et local. Les incivilités à Limoges ne sont pas celles qu'on rencontre à Marseille ou Lille. Ça se traite en local, il faut donc des dispositifs locaux et désignés en fonction des contextes locaux.

La SNCF est-elle une entreprise particulièrement concernée par les incivilités ?

Non pas du tout, ça n'est pas un sujet propre à la SNCF. Ce qui donne le sentiment parfois aux agents qu'ils vivent une situation plus difficile qu'ailleurs, c'est qu'on est dans une entreprise qui a plus d'un siècle, qui s'est aussi protégée vis-à-vis du monde extérieur. Et puis c'est un service public, avec ce que cela suppose comme représentations positives ou négatives et c'est aussi un service public très exposé médiatiquement. Il y a de l'envie, de la jalousie, on n'est pas une entreprise privée classique. Mais en réalité, toutes les entreprises font face à des situations d'incivilités.

C'est la raison pour laquelle j'ai invité d'autres responsables d'entreprises, à témoigner sur ces questions, comme avec le PDG d'Yves Rocher. Il nous a expliqué que sur la plateforme de vente, les conseillères se font maltraiter, on leur reproche l'odeur d'une crème, l'inefficacité de tel ou tel produit... Ainsi, même dans un contexte *a priori* très soft, comme celui du monde des cosmétiques, il y a des difficultés. Dans tous les domaines, cela peut dérapier.

Comment évaluez-vous la réussite de vos démarches ?

J'ai eu la chance d'avoir le soutien du numéro 2 de la SNCF quand j'étais son directeur de cabinet. On a parlé à tous les chefs de service, toutes les directions. Mais je dois reconnaître que la mesure de l'efficacité de ce type de politique est très complexe. En fait, je pense que c'est lorsque que l'on voit que le management s'implique, qu'il tient ces directives, qu'on a la mesure de l'efficacité de ces propositions de prévention. Cela veut dire que les personnels y ont vu une utilité. Elles ne sont pas nécessairement quantifiables, mais cela atteste qu'elles apparaissent comme des outils utiles dans la panoplie du manager.

Si on est sur la comptabilisation, sur le déclaratif, on fait très vite exploser les chiffres. Et on va prendre des mesures d'urgence inefficaces, on va stigmatiser des personnels sans

qu'ils ne soient véritablement responsables des problèmes. Je crois davantage à une implication de tous les acteurs de l'entreprise, qui se mobilisent sur un objectif commun, ce qui fait sens aussi en termes de culture d'entreprise.

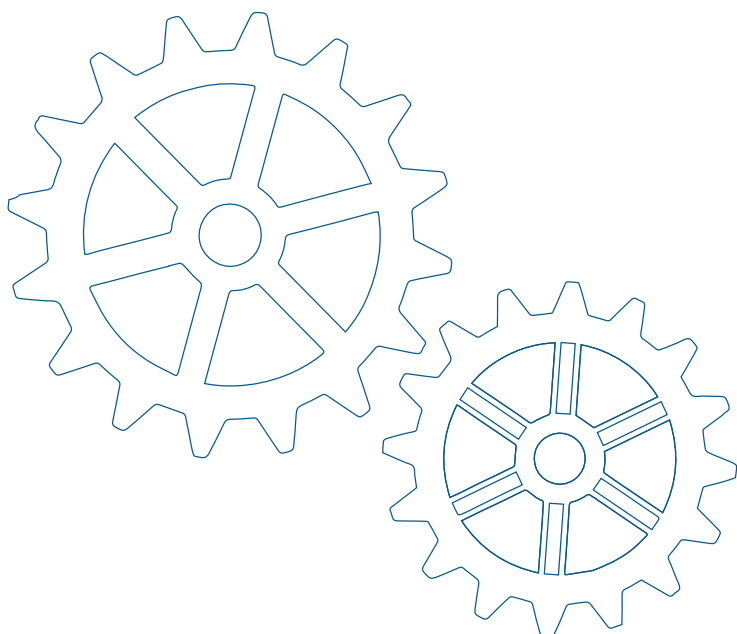
La question des incivilités a-t-elle des répercussions sur l'organisation de l'entreprise ?

Les gens ne pensent pas qu'on est une entreprise de haute technologie, qu'on fait rouler des trains à 300 à l'heure... Ils se fichent aussi de savoir que la SNCF et RFF sont 2 entités différentes. Ils vont se plaindre d'un retard, sans prendre en considération, et c'est normal, l'organisation de l'entreprise. Mais les incivilités sont en interne un révélateur du process technique, un questionnement adressé à l'organisation même de l'entreprise.

Par exemple, si vous voulez faire un Paris-Brest, vous devez transiter par Rennes. Pour aller à Rennes, vous prenez un TGV qui dépend de la SNCF, au niveau national, mais pour aller à Brest, vous prenez un TER régional. Dans le TGV, si on vous annonce un retard, vous pensez que votre TER va attendre, ce qu'il ne fait pas, car alors il serait en retard et ferait baisser la qualité du respect des horaires au niveau régional... Mais tout cela, le public ne peut pas le saisir, il reste sur sa frustration et c'est impossible au conducteur ou au contrôleur d'expliquer ces tenants et aboutissants. Cela peut cependant conduire à repenser le fonctionnement de l'entreprise, bien qu'actuellement, on soit sur une logique de contrats financiers qui s'impose à ce type de problématique.

Les incivilités sont donc un révélateur par rapport à l'organisation de l'entreprise. Elles sont aussi très intéressantes à décrypter en termes managérial, car elles permettent de se soucier visiblement et efficacement du quotidien des salariés.

- **Les incivilités ne sont pas une fatalité : elles découlent de circonstances concrètes qui peuvent être anticipées.**
- **La réponse des entreprises aux incivilités est efficace si le haut management s'en saisit et si une lecture systémique est adoptée.**
- **À force de dispositifs de sensibilisation et de formation, les agents peuvent apprendre à trouver la juste distance pour désamorcer les situations conflictuelles.**



DYSFONCTIONNEMENTS ET ACCIDENTS : POUR UNE APPROCHE MULTIFACTORIELLE DE L'ANALYSE DES RISQUES

par Pierre-Alain Four

Lorsqu'on s'intéresse aujourd'hui aux dysfonctionnements, aux accidents qui se produisent dans une organisation, on parle davantage d'accident « organisationnels » dont l'origine est à rechercher dans un ensemble de facteurs présents dans l'organisation ou la structure dans laquelle se produit l'accident. On cherche donc moins à incriminer un individu ou une défaillance technique, mais à aborder de manière compréhensive l'ensemble des éléments propres à l'organisation, voir ceux qui l'entourent. Comment cette nouvelle approche s'est-elle développée et quels pourraient en être l'intérêt pour les dispositifs et les infrastructures qui soutiennent les politiques sociales ?

Peut-on expliquer les accidents ?

L'analyse des accidents ou des dysfonctionnements au sein des entreprises comme des services publics a longtemps été fondée sur la recherche d'erreurs humaines, c'est-à-dire dues aux personnels au travail. Or l'implication dans un accident du facteur humain n'est souvent qu'un des éléments qui permettent d'expliquer les incidents. En effet, il est réducteur de ne s'intéresser qu'à une seule cause pour tenter de comprendre comment a pu se produire un accident ou pour savoir à quoi est dû un dysfonctionnement. Cette approche multifactorielle a tout d'abord été développée dans l'industrie, et notamment pour l'aéronautique. Les travaux qui cherchent à expliquer l'origine des accidents aériens ont montré que ni la seule erreur d'un pilote, ni la seule défaillance technique ne suffisait généralement à expliquer un accident.

Ces démarches qui visent à expliciter de manière multi-causale les origines d'un accident ont été largement inspirées par les travaux de James Reason, professeur de psychologie à l'université de Manchester. Les recherches de Reason ont en effet permis de développer une nouvelle approche de l'origine des accidents et des modalités à mettre en œuvre pour tenter de les éviter. Cette méthode veut envisager l'ensemble des responsabilités en matière de sécurité depuis le management jusqu'aux acteurs de première ligne. Reason cherche à dépasser la succession de préceptes qui ont vu le jour depuis les années 50 pour expliquer les accidents. Dans les années 1950 et 1970, l'effort de gestion de la sécurité se focalisait sur les facteurs techniques, dans les années 1970, on s'est essentiellement intéressé aux facteurs humains (importance de l'erreur humaine dans les accidents) et dans les années 1990, sur les facteurs organisationnels.

Le modèle multifactoriel de James Reason

Comment fonctionnent les hypothèses mises au point par James Reason ? Comment repérer de manière systématique les risques auxquels sont nécessairement confrontées toutes organisations ou activités humaines ? Il s'est efforcé de définir une approche globale qui lui permet de modéliser l'ensemble des risques qui menacent ou affectent une organisation. Pour se faire bien comprendre, il propose de se figurer plusieurs tranches d'emmental, le fameux fromage Suisse... Lorsqu'on découpe en tranches fines ce fromage, on

fait apparaître de nombreux trous qui représentent dans le cas présent les failles possibles qui menacent l'organisation. Chaque tranche représente une catégorie de risque comme par exemple les erreurs humaines, les problèmes techniques, une mauvaise maintenance, des décisions managériales inadaptées, des erreurs humaines, des procédures dépassées, un environnement réglementaire en décalage avec l'activité, etc.

L'originalité –et le succès !– de cette thèse consiste à considérer qu'un trou dans une des catégories de risque ne suffit pas à lui seul à provoquer un accident. Ce sont en fait lorsque plusieurs de ces trous se trouvent alignés que l'accident peut survenir. Autrement dit, le modèle de James Reason s'efforce de mettre en évidence le processus cumulatif qui conduit à un accident : il est rarement dû à une seule cause. Reason mentionne aussi que ces « trous » doivent être considérés comme mouvants, ils s'ouvrent et se referment au fil des programmes de prévention, de maintenance, de formation mis en place dans le cadre des procédures de prévention des risques de l'organisation. Le fonctionnement de l'organisme ou de la structure doit donc être régulièrement audité, pour repérer où et comment certains trous ont pu se déplacer ou se reformer.

Une méthode largement éprouvée pour analyser les accidents industriels

Initialement mis au point au cours des années 90 à la suite d'accidents industriels et notamment nucléaires, ce modèle a en particulier été utilisé pour analyser les catastrophes aériennes. Dans le secteur de l'aviation, où la sécurité est particulièrement bonne, on constate que 999999 décollages se passent bien, 1 000 connaissent néanmoins un problème, mais un seul conduit à un accident grave. Si les 1 000 décollages qui connaissent un incident – mécanique, de pilotage, dû aux conditions météorologiques, etc. – ne conduisent pas à un crash, c'est qu'un seul d'entre eux ne suffit pas à provoquer une catastrophe. Il faut en effet que plusieurs facteurs se combinent pour qu'elle advienne. Et c'est effectivement ce qui est constaté lorsqu'il y a crash, il faut un alignement de dysfonctionnements sur plusieurs des éléments qui permettent à l'avion de voler pour que l'avion s'écrase.

Après ses contributions à l'analyse des causes des accidents nucléaires ou aériens, Reason s'est intéressé au tournant des années 2000, aux accidents et aux dysfonctionnements dans le secteur de la santé. Là encore, Reason a proposé une analyse systémique et non plus linéaire des facteurs à analyser. Pour ce faire, il décompose tous les éléments qui concourent à faire fonctionner un système de santé, depuis les personnels jusqu'aux politiques publiques et réglementaires. Il ne s'agit plus alors de repérer une erreur humaine –incriminer par exemple un chirurgien dont l'opération aurait conduit au décès de son patient– mais bien de traiter l'ensemble des causes qui sont impliquées dans la production de l'incident. Le modèle de Reason propose en réalité un changement de paradigme dans l'analyse des accidents, parce qu'il permet de saisir l'ensemble des éléments où un dysfonctionnement peut se produire.

De l'analyse des accidents à la prévention des risques

La notion de risque et d'analyse des risques dans le secteur de la santé a ainsi connu des développements intéressants. Le risque est classiquement défini comme la probabilité qu'advienne un incident. Dans le secteur de la santé, il concerne en premier lieu le diagnostic, puis les soins qui sont mis en œuvre. Mais on ne se contente pas de ces deux éléments, on y intègre aussi l'analyse des infrastructures et des politiques. Autrement dit, on considère que des risques sont présents dans l'organisation elle-même. Ainsi s'explique pour partie les maladies nosocomiales qui se développent dans le cadre d'un traitement mais qui ne sont dues à la maladie elle-même.

Pour effectuer leur tâche, les professionnels de santé s'appuient sur 3 types d'actions : préventives, diagnostiques et thérapeutiques et sur des structures qui leur permettent d'exercer ces missions. Cependant, actions comme structures peuvent générer des conséquences non désirées, qui témoignent aussi que les risques n'ont pas été suffisamment anticipés ou maîtrisés. Un événement indésirable n'est donc pas lié au cours naturel de la maladie, il survient de surcroît, de manière inopinée. Il peut aussi être sans gravité s'il est repéré et traité avant qu'il ne dégénère. Mais l'événement indésirable peut évidemment être d'une nature plus dramatique, mettant en jeu le pronostic vital par complication grave ou créant des désordres irréversibles qui ne sont pas dus à la maladie elle-même, mais bien à un enchaînement de facteurs non maîtrisés. On retrouve là un enchaînement d'événements à différents niveaux qui provoque l'accident.

De considérables avancées dans l'analyse des incidents dans le secteur de la santé

Depuis une vingtaine d'années, des travaux statistiques montrent que les risques associés à la prise en charge des malades sont loin d'être négligeables. En 1999, une étude montrait que le nombre de décès dus à des événements indésirables était plus fréquent que les morts dus aux accidents de la route. En 2009, une autre étude montre qu'il se produit 6,2 événements indésirables graves pour 1 000 jours d'hospitalisation... Les origines de ces accidents sont à l'hôpital comme ailleurs, multi-causales. Elles peuvent trouver leur source dans une mauvaise organisation du travail, dans des objectifs de performance démesurés, dans une faiblesse de la formation des personnels, dans un sous-effectif, dans des capacités de coordinations faibles, dans des modes de gouvernance peu opérationnels, etc.

Si l'on détaille les causes, on montre à quel point les interactions qui « permettent » l'accident sont multiples et intriquées les unes aux autres. Ainsi, si on regarde le patient, on peut constater par exemple que ses antécédents ont été mal évalués. S'agissant des tâches à accomplir, leur conception et leur répartition peuvent avoir été mal faites. Les professionnels peuvent être peu qualifiés pour leur mission, stressés ou fatigués... Le fonctionnement de l'équipe mal défini (défaut de communication, supervision défaillante, etc.). L'environnement de travail peut lui aussi jouer (au niveau des locaux, des conditions de travail), tout comme le management et la gestion des ressources humaines. De plus, le contexte extérieur lui-même est à prendre en considération, qu'il soit réglementaire ou économique.

Peut-on décliner cette approche sur les politiques sociales ?

Tous ces facteurs doivent donc être envisagés lorsqu'on analyse les dysfonctionnements ou les accidents dans un service ou une structure. Cette approche pourrait sans doute être déclinée avec intérêt dans le secteur des politiques sociales, même si les travaux dans ce domaine en particulier sont absents. Ainsi, un dysfonctionnement, tel qu'un défaut de signalement pour un enfant maltraité par exemple, va souvent conduire à la mise en cause de l'assistante sociale qui a en charge cet enfant. Elle sera aussi souvent stigmatisée dans la presse, avant que d'autres arguments ne soient avancés comme la surcharge de travail (cause interne), la transformation de l'environnement social (cause externe), la nature des injonctions professionnelles et leur manque de cohérence avec leur environnement réglementaire.

Plus largement, de nombreux secteurs des sciences sociales s'inspirent d'une méthodologie proche de celle de Reason. Ainsi, l'école des Annales, qui a profondément renouvelé les recherches historiques, considère que l'événement est l'acmé d'un processus dont les origines, les signes, peuvent se déceler bien avant qu'il ne se produise. De même, la prospective cherche à faire fonctionner une méthodologie similaire, en repérant à la fois les tendances installées comme les signaux faibles, dont la lecture permettra peut-être d'anticiper un futur proche.

- **Au-delà des qualités professionnelles des individus, les dysfonctionnements sont le reflet d'un schéma d'organisation.**
- **Une approche multifactorielle permet de formuler des diagnostics et d'imaginer des réponses globales qui limitent les risques.**
- **Au niveau du management, ce type d'approche nécessite un changement d'approche, remplaçant l'évaluation individuelle par une analyse systémique.**



PRENDRE SOIN DE L'INTELLIGENCE DU TRAVAIL POUR CONCEVOIR DES ORGANISATIONS SOUTENABLES

par Vanina Mollo et Irène Gaillard

Les malaises au travail ne sont pas le fait de comportements individuels déviants, mais la conséquence de choix organisationnels effectués sans prise en compte des conditions réelles de réalisation du travail. Les régulations mises en œuvre au quotidien par les personnes, marquées de « l'intelligence du travail », participent à la construction de la santé et de la qualité du service rendu ; mais elles peuvent également s'avérer coûteuses ou inefficaces, voire impossibles à accomplir. La réussite du travail dépend grandement de la possibilité d'en débattre avec les collègues, mais aussi avec l'encadrement. Cela suppose de prendre soin de l'intelligence du travail et de la cultiver, d'améliorer la qualité du processus décisionnel en travaillant non pas uniquement sur les résultats attendus et avérés du travail, mais aussi sur les conditions de sa réalisation.

L'intelligence du travail, ou l'importance de prendre en compte le travail réel

Le travail est une rencontre entre un cadre structuré qui définit les moyens (organisationnels, économiques, techniques, humains) pour réaliser une tâche, et l'expérience déployée par les individus et les collectifs pour faire face à la complexité des situations. Trois grandes raisons font que le travail n'est jamais une reproduction à l'identique des actions passées, ni l'exécution du prescrit.

Premièrement, les situations réelles ne sont jamais telles qu'elles ont été anticipées. Un.e collègue est absent, une machine tombe en panne, un fournisseur/un client/un patient arrive en retard... Travailler, c'est réguler en permanence pour faire face à cette variabilité des situations.

Deuxièmement, chaque personne est unique et s'engage dans une activité de travail qui a du sens pour elle, marquée par son histoire, son expérience, ses valeurs et son appartenance à des collectifs. Il n'y a donc pas une seule « bonne » manière d'agir dans une même situation, mais une diversité de possibles acceptables.

Troisièmement, les usagers (clients, patients, familles) sont eux-mêmes uniques et variables. Ils expriment des besoins et attentes spécifiques qui ne peuvent être anticipés. La production du service est le fruit d'une activité coopérative qui se construit en situation, dans la relation. Pour l'agent, travailler, c'est s'ajuster, réguler, coopérer, arbitrer, inventer des modalités d'action qui tiennent compte de la diversité de ses objectifs et de ceux des usagers, de l'incomplétude de la prescription dont il dispose, de ce que les personnes et les collectifs définissent comme étant un travail bien fait.

L'intelligence du travail est le fruit de cette rencontre entre le structurel et la variabilité des situations.

Prenons l'exemple des situations de violence dont sont victimes les agents d'accueil en déchèterie¹. Si l'on se réfère strictement au règlement intérieur qui régit les conditions d'accès, un particulier qui emprunte un pick-up et une remorque pour jeter ses déchets privés ne peut pas accéder au site. Cette règle est jugée rigide et inadaptée par de nombreux usagers, qui peuvent se montrer agressifs envers les agents. Nos observations ont montré que s'il y a peu d'usagers sur le site, suffisamment de place pour manœuvrer et que les bennes sont vides, l'agent acceptera l'usager en lui indiquant que c'est exceptionnel et qu'il devra être vigilant à l'avenir. En revanche, si l'usager apporte une grosse quantité de déchets alors que les bennes sont pratiquement pleines et ne seront remplacées qu'en fin de journée, l'agent aura tendance à refuser l'usager. Il préfère s'exposer à un risque de conflit immédiat mais finir la journée sans dépôt de déchets sur le quai, car cela génère de nombreuses autres situations conflictuelles.

Comme le montre cet exemple, les travailleurs ne sont pas passifs ; ils sont en permanence en train de réguler afin de répondre à une diversité d'objectifs qui peuvent être en tension (en l'occurrence ici : satisfaire les besoins des usagers, -faire- respecter le règlement intérieur, assurer sa propre sécurité et garantir la performance du site). Ces régulations se fondent sur l'expérience et se construisent en situation, au travers du relationnel avec les collègues et/ou les usagers, et des caractéristiques de la situation (niveau de remplissage des bennes, nombre d'usagers présents, type de déchets...).

Les malaises au travail, mise à mal de l'intelligence du travail

Lorsque l'intelligence du travail est empêchée, lorsque les personnes ont le sentiment de ne pas faire du bon travail, lorsqu'il n'est pas possible de débattre entre collègues et avec les managers de ce qui fait qu'on n'y arrive pas, ou dans de mauvaises conditions, de ce qu'il faut pour faire « un bon travail », l'équilibre du système de travail est rompu. Ces ruptures conduisent à des malaises au travail qui se manifestent par :

- des atteintes à la santé. Elles peuvent être physiques (troubles musculo-squelettiques –TMS-, lombalgies, maladies cardiovasculaires, etc.), cognitives (charge mentale), psychologiques (burn-out, stress, anxiété, etc.) et/ou sociales (tensions entre collègues et/ou avec la hiérarchie, avec les usagers), et se traduisent en absentéisme, *turn-over*, accidents de travail... ;
- des atteintes à la performance, qui peuvent se mesurer de manière directe : dégradation du service rendu, plaintes ou litiges avec les usagers, problèmes de qualité, de sécurité, etc., ou indirecte : temps nécessaire au remplacement des personnes absentes et à la formation des nouveaux, réorganisation des tâches, etc.

Il n'y a pas de santé sans performance, ni de performance sans santé. L'intelligence du travail est à l'articulation entre les deux ; sa mise à mal conduit à des malaises au travail.

Les situations de non respect des conditions d'accès à la déchèterie se produisent trois à quatre fois par jour en moyenne selon les observations effectuées. Elles génèrent du stress et un sentiment d'insécurité pour les agents, qui sont seuls à leur poste, et induisent des conflits allant de l'incivilité à l'agression physique en passant par le vandalisme, l'agression verbale ou encore le blocage de la déchèterie par le dépôt de déchets encombrants sur la voie d'accès au site. La gestion de ces tensions au quotidien s'ajoute à une diversité d'autres situations de ce type, et peut générer des tensions chez les autres usagers du fait de l'augmentation significative du temps d'accès au site, engendrant de nouveaux conflits par effet rebond.

1. Veinderghinst, F., Mollo, V., Freigneaux, P. & Di Giovanni, R. (2018). La prévention de la violence externe, vers la prise en compte des arbitrages des agents d'accueil de déchèterie. Communication au 53ème congrès de la SELF, 3-5 Octobre 2018, Bordeaux, France.

Les malaises au travail traduisent la difficulté ou l'impossibilité de mettre en œuvre des régulations, et d'en débattre au sein de l'organisation.

Prendre soin de l'intelligence du travail, c'est se donner les moyens de prendre en considération ce qui se joue sur le terrain (ce qui fait ressource et/ou contrainte, ce que les personnes -salariés et managers- mettent en œuvre pour faire du bon travail) dans les décisions stratégiques en vue de garantir et de maintenir un équilibre soutenable, et de prévenir les malaises au travail. Dit autrement, il s'agit de donner sa voix à l'intelligence du travail.

Favoriser l'expression et le développement de la diversité et de la variabilité au travail

Donner sa voix à l'intelligence du travail, c'est déjà organiser le travail afin qu'elle puisse s'exprimer et se développer. Cela signifie que l'organisation ne peut et ne doit pas se limiter à fixer un ensemble de règles ou de procédures figées. Elle doit au contraire permettre à la diversité et à la variabilité des formes de réalisation possibles du travail de se développer. La diversité renvoie ici aux différences entre les personnes, et la variabilité aux différences pour une même personne.

Ceci va à l'encontre d'une tendance courante dans les systèmes de travail à démultiplier les standards et les procédures pour assister le travail, sous couvert d'améliorer la qualité, la sécurité, la productivité, etc. Elle est fondée sur une logique de contrôle de la capacité des personnes à se conformer aux prescriptions. Si tel n'est pas le cas, les actions d'amélioration visent essentiellement à rappeler les procédures ou en créer de nouvelles. Cette vision déterministe du travail se heurte cependant à l'irréductible variabilité des situations, altère l'intelligibilité des règles, et engendre des effets contreproductifs en termes de santé et de performance :

- Elle nie voire empêche la capacité d'action autonome des personnes, qui s'opère notamment au travers des régulations. Cette absence de reconnaissance de l'intelligence au travail est l'une des premières causes des malaises au travail ;
- Elle conduit les personnes et les collectifs à taire les écarts aux règles, car ces derniers sont considérés comme étant « non conformes ». Dans les situations où la performance est obtenue sans mettre en jeu la santé (écarts « sans conséquence »), l'intelligence du travail demeure alors une ressource individuelle, et ne contribue pas au développement de compétences collectives, ni à la transformation de l'organisation. Dans les situations où la performance n'est pas obtenue, ou à un coût humain inacceptable, les conflits de buts demeurent au niveau intrapsychique. L'impossibilité de les extérioriser et d'en débattre avec les collègues et la hiérarchie pérennise les problèmes de santé et de performance, voire les étend au collectif, et en favorise l'émergence.

Soutenir l'expression et le développement de la diversité et de la variabilité au travail, c'est considérer les règles comme des ressources nécessaires mais insuffisantes, et valoriser l'autonomie et les compétences des professionnels. Cela suppose un cadre organisationnel qui permette de développer les capacités d'action individuelles et collectives pour gérer la variabilité, et qui intègre l'intelligence du travail dans les processus décisionnels, afin qu'elle participe à l'amélioration continue de la performance et de la santé.

Promouvoir le débat sur le travail

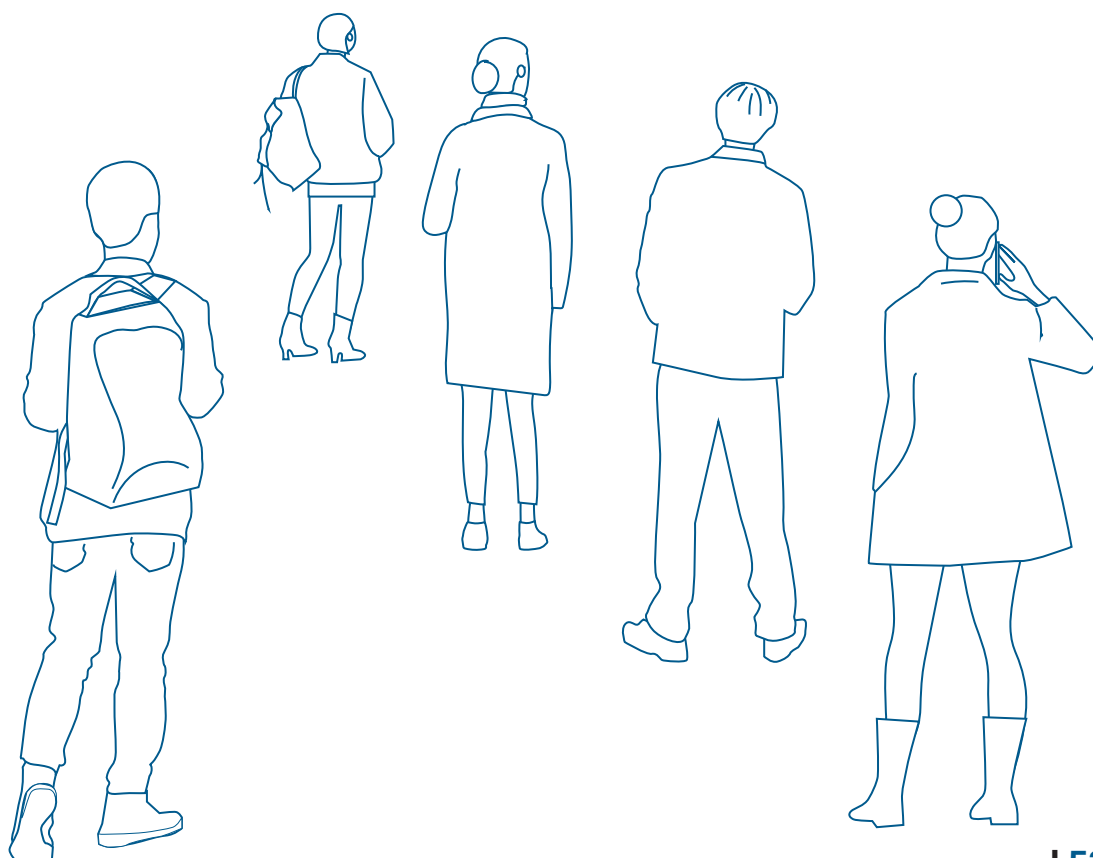
Promouvoir la prise en compte de l'intelligence du travail dans les processus décisionnels suppose un engagement de toute la ligne managériale pour que des moyens matériels et humains y soient consacrés, un management attentif aux conditions de réalisation du travail, qui accepte de donner à voir les contradictions et perturbations afin de les discuter et de

les dépasser. Il s'agit d'organiser la subsidiarité afin de promouvoir un dialogue du bas vers le haut, c'est-à-dire de préserver l'autonomie et le pouvoir de décision local, au plus près de l'action, tout en garantissant la remontée et le traitement par les échelons supérieurs des décisions qui ne peuvent pas être prises localement.

Une telle perspective vise à remettre l'intelligence du travail au cœur de la vie des organisations. Il s'agit de reconnecter les managers à la réalité du travail, de développer le dialogue avec les équipes, et d'intégrer aux décisions stratégiques la connaissance du terrain par la mise en débat du travail dans les pratiques quotidiennes de management. Il s'agit de faire émerger et vivre une conception collective du travail, servant de ressource à une organisation soutenable, en lui offrant la plasticité nécessaire pour répondre à la variabilité.

Ceci est d'autant plus vrai dans les situations de services où la conception et l'évaluation du service rendu ne peuvent se faire indépendamment des usagers. La relation est au cœur de ces métiers, c'est ce qui donne du sens et contribue au sentiment d'un travail bien fait, à la fois pour les professionnels et pour les usagers. Il devient urgent de replacer cette relation au centre des décisions et des moyens d'action donnés aux professionnels, tout particulièrement là où l'intelligence du travail se trouve aujourd'hui empêchée.

- **Au travail, l'imprévu est la règle et les choses ne se déroulent pas toujours comme l'organisation le prévoit.**
- **La capacité d'adaptation des professionnels découle de leur parcours de vie, et les réponses qu'ils apportent aux imprévus ne peuvent être uniformes.**
- **Plus les agents sont associés à la définition de leur cadre de travail, plus l'intelligence collective contribue à son amélioration.**



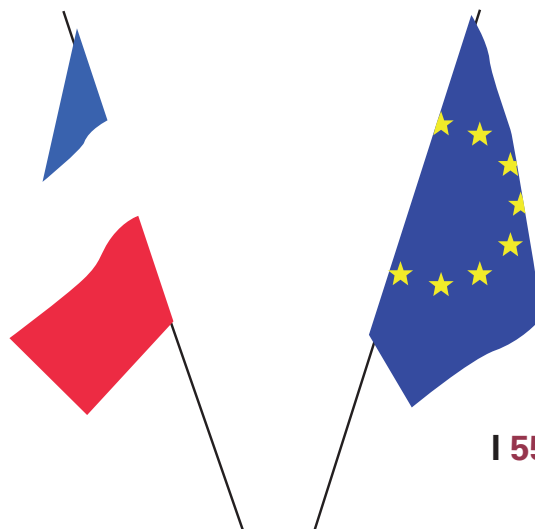
LES AUTEURS

- Gilbert Berlioz, Consultant du Cabinet Cress, Grenoble
- Vincent Dubois, Professeur de sociologie et science politique, SAGE, Sciences Po, Strasbourg
- Pierre-Alain Four, Chercheur et auteur, FRV100
- Irène Gaillard et Vanina Mollo, Université de Toulouse, IPST-Cnam, Certop
- Sandra Jarry, Directrice du réseau de lecture publique de la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais
- Benjamin Lippens, Doctorant en sociologie, Université Lyon 2, Métropole de Lyon
- Sebastian Roché, Directeur de recherche au CNRS
- Alexis Spire, Sociologue, Directeur de recherches au CNRS
- Michel Wieviorka, Sociologue, Directeur d'études à l'EHESS

POUR ALLER PLUS LOIN, notre bibliographie

- Badre M., Verdier-Naves N., *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, Avis du Conseil économique, social et environnemental, 2017
- Berlioz G., *De quoi avons-nous peur ? De la violence au conflit dans l'intervention sociale*, Revue Vie sociale, janvier-mars 2003
- Berlioz G., *Pour les professionnels de l'action sociale, où commence et où s'arrête la loyauté envers les usagers ?* Laurent Barbe, L'école des parents n°590, 2011
- Castel R., *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, 2003
- De Terssac, G., *Malaises organisationnels : place, plainte et pente dangereuse*. La nouvelle revue du travail (3), 2013
- Dubois V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 1999
- Gaillard I., *L'intelligence du travail, base de la santé et de la performance des TPE*. Revue Cadres CFDT, n°470, p. 69-77, 2016
- Ginsbourger, F., *Des services publics face aux violences : concevoir des organisations source de civilité*, ANACT, 2008
- Jacquy-Vasquez B., *L'accompagnement social*, IGAS, septembre 2018
- Merklen D., *Pourquoi brûle-t-on des bibliothèques ?*, Presses de l'ENSSIB, 2013
- Mollo V., *La mise en débat des activités : cultiver la diversité pour co-construire des écosystèmes de travail capacitants*. Actes du 55^e Congrès de la SELF, *L'activité et ses frontières. Penser et agir sur les transformations de nos sociétés*, 11, 12 et 13 janvier 2021, 2021, (à paraître).
- Mollo V. Rocha R. & Daniellou F., *Les espaces de débat sur le travail : un outil pour développer un management participatif de la santé-sécurité au travail*. In P. Jansou & M. Druhle (Eds.), *Santé au travail : pour une nouvelle dynamique. Constats et ouvertures*, Octarès, p. 87-100, 2015

- Moreau S., Guyot S., *Quand travailler expose à un risque d'agression : des incivilités aux violences physiques*. Note scientifique et technique de l'INRS, n°288, octobre 2010
- Noble J., *L'insécurité personnelle et ses variations : pour une analyse dispositionnelle*, *Déviance et Société*, Vol. 40, no 3, Médecine & Hygiène, p. 251-272, 2016
- Park R. et Burgess E., *The City*, University of Chicago Press, 1967
- Reason J., Larouze J., Guarnieri F., Besnard D., *Le modèle de l'erreur humaine*, *Papiers de Recherche du CRC (centre de recherche sur les risques et les crises)*, Mines ParisTech, décembre 2014
- Rocha R., Mollo V. & Daniellou F., *Le débat sur le travail fondé sur la subsidiarité : un outil pour développer un environnement capacitant*. *Activités*, 14(2), 2017
- Roché S., *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Odile Jacob, 2002
- Roché S., *Insécurité : incivilités, citoyenneté et ordre public*, Bernard Yvonne et Segaud Marion (éd.) *Habitat et sentiment d'insécurité*, Éditions de l'Espace Européen : 136-155, 1991
- Roché S., entrée « Incivilités » dans *Le dictionnaire de la pensée sociologique* sous la direction de Massimo Borlandi, Raymond Boudon, Mohamed Cherkaoui et Bernard Vadale, Paris, PUF : 348-348, 2005
- Siblot Y., *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Les Presses de Sciences Po, 2006
- Spire A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, *Raisons d'agir*, 2008
- Spire A., *Faibles et puissants face à l'impôt*, *Raisons d'agir*, 2012
- Trasher F., *The Gang: A Study of 1,313 Gangs in Chicago*, University of Chicago Press, 1927
- *Gestion des risques : facteurs humains et organisationnels*, collectif, *Les cahiers de l'IESF (Société des ingénieurs et scientifiques de France)*, n°28, novembre 2017
- Comment enquêter sur des incidents cliniques et les analyser : protocole de l'unité des risques cliniques et de l'association de la gestion du contentieux et des risques, collectif, *Annales Française Anesthésie Réanimation*, 21 : 509-16, 2002
- Enquête SUMER (SURveillance Médicale des Expositions des salariés aux Risques professionnels). « Synthèse stat' », n° 31, *Dares*, décembre 2019



WWW.

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MILLENAIRE3.

COM