Document généré le 28 mai 2025 16:28

Lien social et Politiques

Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales

When Users Change a Public Service. Relations at Service Counters and the Social Mandate of the Caisses d'Allocations Familiales

Cuando los usuarios cambian el servicio público. Las relación de ventanilla y la función social de las Cajas de subsidio familiar

Vincent Dubois

Numéro 40, automne 1998

Relation de service et métiers relationnels

URI : https://id.erudit.org/iderudit/005093ar
DOI : https://doi.org/10.7202/005093ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)
1703-9665 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Dubois, V. (1998). Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales. *Lien social et Politiques*, (40), 67–74. https://doi.org/10.7202/005093ar

Résumé de l'article

À partir d'une recherche qualitative, l'auteur analyse les interactions entre les agents de première ligne aux guichets des Caisses d'allocations familiales et les populations précarisées. Il montre que ce sont les pratiques concrètes, tant les demandes « hors normes » des usagers (réassurance, conflit, soutien psychologique) que les réponses qui sont proposées par les agents aux guichets (refus, repli bureaucratique, mais surtout valorisation d'une nouvelle vocation sociale), qui font évoluer ces institutions. La fonction d'accueil, lieu de confrontation directe entre l'institution et ses usagers, bouscule le paysage des institutions d'aide et d'action sociale.

© Lien social et Politiques, 1998

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales

Vincent Dubois

Dans quelle mesure la transformation d'un organisme public procède-t-elle des mutations intervenues dans les usages qui en sont faits ? Partant, comment la fonction sociale d'une institution peut-elle être redéfinie par ses usagers ? Telles sont les questions que je voudrais poser ici, dans le prolongement d'une enquête sur les relations entre agents d'accueil et allocataires au guichet des Caisses d'allocations familiales en France[1].

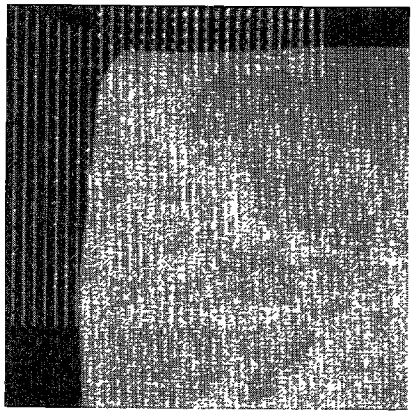
Le constat en a maintes fois été établi : sous le double effet du développement des minima sociaux et de la précarisation d'une fraction croissante de l'espace social, les Caisses d'allocations familiales ont vu « leur » population — les allocataires — augmenter et se transformer dans sa structure[2]. Aux familles socialement intégrées qui formaient la base sur laquelle l'institution a été historiquement construite se sont ajoutés, dans une proportion grandissante depuis la fin des années 1980 et le paiement du Revenu minimum d'insertion par les CAF, des agents sociaux placés dans des situations auxquelles ces institutions n'étaient jusqu'alors que peu confrontées. Ces transformations ne pouvaient rester sans effet sur les missions qui leur sont assignées ni sur leur fonctionnement ; elles sont ainsi insensiblement devenues, pour une part importante de leur activité, des institutions du traitement public de la pauvreté[3].

Ces transformations et leurs effets se sont fait tout particulièrement ressentir dans ce lieu de rencontre directe avec les usagers que constitue le guichet. Trois séries de facteurs concourent en effet à ce que les individus les plus démunis — économiquement, mais aussi culturellement et socialement — figurent dans une proportion nettement plus importante dans les salles d'attente et au guichet des

Lien social et Politiques – RIAC, 40
Automne 1998

Caisses que dans la population globale des allocataires. En premier lieu, la propension à se rendre au guichet « pour voir si on pourrait avoir quelque chose en plus » est d'autant plus forte que les ressources sont plus faibles, tout comme la dépendance financière à l'égard des prestations versées par la CAF rend l'urgence plus grande, et partant la visite plus fréquente. En second lieu, les moyens disponibles pour entrer en contact avec les caisses sont loin d'être socialement neutres. La rédaction d'une lettre à l'administration implique un rapport de familiarité à l'écrit que sont loin d'entretenir nombre de bénéficiaires des minima sociaux. L'usage du téléphone pour expliquer son cas requiert une compétence linguistique dont tous les allocataires ne disposent pas. Et il n'est guère besoin de rappeler l'importance des inégalités sociales dans les possibilités d'usage de la télématique. Au total, la rencontre directe avec un guichetier apparaît bien comme l'unique mode de relation à l'institution envisageable pour les agents sociaux économiquement et culturellement démunis. Enfin, et c'est plus précisément sur ce dernier point que j'insisterai ici, le besoin d'être « rassuré » quant au parcours d'un dossier ou au versement d'une prestation et plus encore la recherche de « quelqu'un à qui parler » dans ce lieu ouvert à tous qu'est le guichet d'un organisme public fournissent les raisons d'une proportion importante de visites, raisons « irrationnelles » du point de vue du fonctionnement bureaucratique de l'institution, qui augmentent indéniablement au fur et à mesure que l'on descend dans la hiérarchie sociale et que les difficultés de tous ordres — économique, professionnel, familial… — sont plus grandes.

Le guichet et les agents d'accueil sont donc placés « en première ligne » (pour reprendre l'expression de l'un d'entre eux) des mutations subies par la population que « traitent » les Caisses d'allocations familiales (désormais notées CAF), et plus généralement par la société française. C'est de fait au guichet plus encore que dans les autres lieux de l'institution que s'exposent les situations difficiles nouvelles, que s'expriment les « demandes » inédites pour les CAF ; en bref, c'est tout particulièrement au guichet que s'éprouvent les fonctions des Caisses. Les observations faites à partir de ce lieu « stratégique », pour filer la métaphore guerrière, peuvent ainsi servir à éclairer plus largement la redéfinition en cours des institutions que constituent les Caisses d'allocations familiales. Car cette redéfinition fréquemment observée procède de fait pour partie des transformations intervenues dans les usages que ce public largement « précarisé » fait de l'institution lorsqu'il y est directement — c'est-à-dire physiquement — confronté. On peut en effet faire l'hypothèse que les usages latéraux que les allocataires font des CAF dans leurs pratiques au guichet (recherche de soutien moral, de conseils en tous genres) et les bénéfices secondaires qu'ils en retirent (marques de considération, recouvrement d'une identité sociale) tendent à occuper une place de plus en plus grande et partant à faire progressivement partie intégrante des activités « normales » des CAF.



Cette perspective conduit à considérer que la redéfinition des fonctions de l'institution procède moins de décisions volontaristes que des usages qui en sont faits, en particulier par ce « nouveau public » dont parlent les responsables des Caisses. Ces « nouveaux allocataires », par leur présence même, par les nouveaux problèmes qu'ils soumettent et les usages inédits qui sont les leurs, contribuent de fait à redéfinir la figure de l'institution : à changer sa place dans l'espace social et à modifier les « prestations » — cette fois au sens du service et non de l'allocation de ressources — qui peuvent en être attendues[4].

Rendre compte de la part que prennent à sa construction ceux qui *pratiquent* l'institution permet de reformuler la question, en vogue dans les programmes dits de modernisation du service public, de la place qu'y occupent les usagers[5]. La vision, naïve ou normative, dominante à cet égard selon laquelle le fonctionnaire et l'usager (rebaptisé client ou citoyen), détachés de leurs attributs sociaux, deviennent des partenaires mus par une commune rationalité et poursuivant les mêmes fins peut ainsi céder la place à une analyse qui rende compte de ce que les prati-

ques administratives doivent à l'état des rapports sociaux, et restitue les conditions dans lesquelles la confrontation de ressources inégales et de rationalités contradictoires peut conduire à des adaptations modifiant l'ordre institutionnel.

La perspective adoptée ici s'éloigne donc tant de la vision technocratique des discours sur la modernisation du service public que de la réduction du rapport à l'administration aux relations de face à face ou aux échanges langagiers souvent opérée dans les travaux sociologiques sur les « relations de service »[6]. Le « bureaucrate » et l'« usager » sont d'abord des agents sociaux porteurs d'attributs et de dispositions engagés dans la relation et qui pèsent sur son déroulement. C'est à partir de ce rappel au réalisme sociologique que l'analyse vise à tenir ensemble une description fine des pratiques individuelles et une mise en perspective plus générale restituant la structure des rapports sociaux[7].

Il n'est guère envisageable ici de fournir tous les éléments qui permettraient d'étayer les hypothèses formulées plus haut de manière pleinement satisfaisante ; aussi les annotations qui suivent ne sont-elles que parcellaires. Elles concernent tout d'abord quelques-uns des usages du guichet par les allocataires, qui sont susceptibles d'affecter plus généralement l'institution CAF. J'évoquerai ensuite ce qui conduit à l'acceptation de ces usages — partiellement —nouveaux, autrement dit ce qui fait qu'ils peuvent produire des effets non seulement sur le fonctionnement mais aussi sur les « fonctions » des Caisses. C'est alors du côté des agents d'accueil qu'il faudra placer l'analyse.

L'enquête a été réalisée entre mars et août 1995, au siège et dans les permanences décentralisées des deux CAF. Le travail de terrain a consisté en l'observation directe des interactions de face à face au guichet (environ 900 interactions observées au total), ainsi que des salles d'attente et, le cas échéant, du pré-accueil. À ces observations ethnographiques s'ajoutent 22 entretiens auprès des agents d'accueil, et 120 entretiens plus directifs et rapides auprès d'allocataires, avant et après leur passage au guichet. Les deux CAF observées sont de tailles comparables (respectivement 69 414 et 65 831 allocataires). La seconde est, un peu plus que la première, exposée au « nouveau public » des CAF. Pour ne prendre que cet indicateur, la proportion des bénéficiaires des minima sociaux est au total de 10,5 contre 15,7 pour cent, soit respectivement 5 et 7,4 pour cent pour le Revenu minimum d'insertion, 4,5 et 6,15 pour cent pour l'Allocation aux adultes handicapés, et 1 et 2,15 pour cent pour l'Allocation de parent isolé (chiffres arrondis).

« On vient pour être rassurés »

Le rôle des CAF est de distribuer des prestations, celui des agents d'accueil de renseigner les allocataires et de contribuer au bon traitement administratif de leur dossier. Soit, mais tout n'est pas si simple, et l'on ne saurait se contenter de cette définition minimale. De fait, si la technique administrative reste une dimension centrale dans le travail des CAF et de leurs guichetiers, elle est loin d'en être la seule, et on ne comprendrait pas grand-chose au fonctionnement de cette institution ni aux pratiques de ses usagers en en restant là.

Il faut tout d'abord rappeler que la propension à limiter les relations directes avec « sa » Caisse au registre technique du dépôt d'un document, de la demande d'information ou du traitement d'un problème de dossier (c'est-à-dire à ne venir au guichet que pour de « bonnes raisons », quand la procédure administrative l'exige) est très inégalement partagée. Pour simplifier, cette propension est d'autant plus grande que les allocataires sont dans une situation plus stable, que les prestations qu'ils perçoivent rentrent en proportion plus faible dans l'ensemble de leurs revenus, et qu'ils disposent d'un capital culturel et de compétences administratives plus importants. Dès lors que l'instabilité (familiale et professionnelle notamment) augmente, que la dépendance financière à l'égard des prestations s'accroît, et que les ressources culturelles sont moins importantes, il paraît en revanche de moins en moins possible non seulement de limiter la fréquence des visites, mais également de limiter l'usage du guichet au minimum technique requis. C'est alors l'espoir d'une aide plus importante ou l'inquiétude à l'égard du traitement du dossier qui motivent la visite. Ce sont les demandes de ce qu'on ne peut plus obtenir ailleurs qui s'expriment : des conseils en tous genres aux marques de sollicitude pour ses malheurs personnels.

Le processus multiforme que l'on peut placer sous le terme générique de « désafilliation »[8] conduit à ce que les pratiques techniquement inutiles de l'institution occupent une place de plus en plus grande au guichet des Caisses d'allocations familiales. Et ces pratiques décalées par rapport à la définition bureaucratique du rôle des agents d'accueil, et partant de l'institution qu'ils représentent, conduisent à une redéfinition de ces rôles. Si, pour reprendre des éléments du schéma d'analyse désormais classique de la relation de service forgé par Goffman[9], celle-ci est toujours constituée de dimensions technique, contractuelle et de civilité, il est permis de penser que la dernière revêt aujourd'hui une importance inédite jusqu'alors.

On peut, pour illustrer cette proposition, évoquer ces cas nombreux où c'est une inquiétude socialement déterminée qui tend à être résorbée par la visite au guichet. Lorsqu'on les interroge sur les raisons de leur visite, nombre d'allocataires sont certes prompts à évoquer des problèmes organisationnels, tels que l'accès téléphonique difficile, la lenteur du traitement des courriers ou encore les pertes de documents. Mais, tout comme la critique d'une attente trop longue, il s'agit là des lieux communs — certes pas infondés — des griefs contre les administrations, qui ne rendent que très partiellement compte des conditions du déplacement au guichet.

De fait, l'observation des interactions au guichet le montre, tout comme le disent ceux des allocataires qui évoquent leur crainte d'un problème ou d'un retard dans leur dossier : au-delà du dysfonctionnement des CAF, c'est largement le besoin d'être rassuré qui déclenche la visite. C'est ce qu'indique cette femme lorsqu'à la fin de l'entrevue elle remercie l'agent d'accueil de l'avoir « rassurée sur tout ». C'est ce qu'indiquent également les extraits d'entretiens qui suivent. Ceux-ci montrent comment, selon des formes et à des degrés divers, pour les agents aux positions sociales basses et précaires, la crainte, le sentiment d'impuissance et la méconnaissance des rouages administratifs s'alimentent mutuellement pour que la dépendance psychologique vienne redoubler la dépendance financière.

Une femme, 24 ans, ex-serveuse dans un restaurant, sans travail, seule avec deux enfants :

Moi, j'ai rien d'autre que la CAF. C'est très important de venir ici. Je viens tous les jours depuis deux mois. La caisse est en retard. Il me manque de l'argent, il y a des choses qui sont supprimées. Je veux tirer les choses au clair. Je veux pas passer ma vie ici non plus. Hier, je suis venue, ça devait être réglé. Là, je reçois une lettre comme quoi on me supprime mes allocations. J'comprends plus rien dans mon dossier. Quand j'arrive là, c'est sûr que j'suis un peu perdue. Mais quand j'sors, ça va, j'suis rassurée.

Un homme, 35 ans, vient d'être engagé comme employé de bureau à la DDE, après une longue période de chômage. Il était auparavant serveur dans un bar.

Quand j'étais au chômage, plusieurs fois, pour des formations, je recevais des papiers trop tard, ou pas du tout. On connaît pas bien les choses. J'ai discuté plusieurs fois avec des gens de l'ANPE. On ne peut rien y faire. On est trop petits pour ça. Je travaille peut-être dans une administration, mais j'ai pas confiance dans le travail des administrations. J'en parle en connaissance de cause. Je connais les deux côtés de la barrière. Et puis j'ai eu trop de mauvaises blagues. À force, on devient méfiant. Ça me fait déjà chier de venir ici. J'ai plus l'habitude de payer que de venir quémander. Mais quand il faut, il faut.

Une femme, 38 ans, sans profession, seule avec deux enfants :

Dès qu'il y a quelque chose, je viens, d'autant que les agents sont sympas. Moi, j'ai tellement peur qu'il manque quelque chose. J'ai toujours peur que si je dépose le papier, on me dise qu'il faut autre chose et que ça prenne du retard. Ça m'est déjà arrivé. C'est pour être rassurée. Avec moi, il leur manque toujours un papier. J'ai le chic pour ça. Et en plus, c'est eux qui m'ont dit de ne pas hésiter à venir.

Rassurer les allocataires rendus inquiets par leur situation ou leur expérience de l'administration : telle est bien ainsi l'une des « fonctions » non écrites mais bel et bien remplies par l'accueil des CAF.

Le dernier lieu où l'on parle ?

Que les visites à la Caisse puissent avoir lieu sans raison « valable » en termes de dossier est bien indiqué par ces allocataires qui disent venir « parce qu'ils n'ont rien d'autre à faire », « parce que ça fait une sortie comme une autre », une occasion de voir quelqu'un. On voit bien par là qu'à l'accueil peuvent avoir lieu ces petits échanges par lesquels on existe socialement, et que les plus démunis ne peuvent plus trouver ni dans le travail, ni dans les échanges marchands, ni même parfois dans le cercle familial. Et ce n'est pas verser dans le misérabilisme que de constater que les agents sociaux les plus démunis — les « exclus » et toute cette fraction de l'espace social en situation instable — se trouvent privés des principaux lieux d'identification et de relations sociales, et ce quoi qu'on puisse dire des formes de sociabilité qui leur seraient spécifiques. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer l'absence d'emploi, l'éclatement de la structure familiale ou l'extrême faiblesse des échanges marchands et avec eux des relations sociales dont ils sont porteurs.

Une femme, 22 ans, sans emploi (ex-employée de maison), « mère célibataire » :

J'viens parce que j'ai qu'ça à faire. Une fois par mois. [...] L'attente est pas trop longue, pour quelqu'un qui n'a rien à faire.

Une femme, 48 ans, femme de ménage en Contrat emploi-solidarité dans une école, ex-ouvrière en usine. Physiquement affaiblie, elle tremble de tous ses membres :

Je connais personne [dans cette ville]. J'aime bien venir ici. Avant, je connaissais les agents, là, il doit y avoir des nouvelles.

Une femme, sans emploi (« je ne peux pas travailler, je suis sous dialyse »), 39 ans, mal habillée, faible niveau de langue. Elle vient rarement, car elle n'habite pas la ville, seulement une fois par an pour la déclaration de ressources, comme aujourd'hui :

C'est seulement pour le papier vert. [...] J'aime bien venir. On attend, mais j'aime bien venir. Ça fait une sortie comme une autre. Ça se passe toujours bien. C'est super. Ils sont formidables, toujours très aimables avec moi. Pour ça, il n'y a rien à dire. Si tout le monde était comme ça ! Parce que la secrétaire à l'accueil, au centre médical où je vais tous les jours, c'est désastreux.

Cette quête d'identification et de relations sociales au guichet par les agents sociaux les plus démunis est indiquée par plusieurs indices, qui ne manquent pas de surprendre. Les allocataires en situation difficile principalement évoquent ainsi la « chaleur » humaine pour qualifier la rencontre au guichet, ce qui en dit long sur la « chaleur humaine » qu'ils peuvent ressentir plus généralement dans leur vie sociale.

On peut être également surpris du fait que le guichet — symbole s'il en est de l'anonymat et de la routine bureaucratiques — puisse former un endroit propice à l'expression de soi, aux récits de vie et des malheurs de l'existence. Les cas sont fréquents au cours desquels les visiteurs exposent des soucis sans rapport avec les problèmes censés pouvoir être traités par la CAF. Très souvent, à l'occasion de l'exposition d'un « vrai » problème au sens technique du terme, l'allocataire en vient à indiquer d'autres soucis, à la faveur d'une interaction qui laisse ouverte la possibilité d'une discussion en partie « libre » (c'est-à-dire non exclusivement concentrée sur la dimension technique du traitement du dossier).

Moins fréquents, les cas ne sont pas pour autant exceptionnels de visites au guichet que rien ne motive directement en termes de dossiers, et au cours desquels l'agent d'accueil ne fera rien d'autre que de laisser la personne parler de ce qui la tourmente et de lui témoigner quelques marques de sollicitude. Ainsi cette femme d'une cinquantaine d'années, visiblement très tendue (elle tremble), se rend-elle à la permanence située dans les locaux de la mairie uniquement pour exprimer son inquiétude : elle a rendez-vous peu après avec un élu municipal qui doit lui apprendre si son Contrat emploi-solidarité doit ou non déboucher sur un contrat de travail stable. Telle autre vient régulièrement au siège de la CAF pour se plaindre de l'attitude de son locataire, parler de ses problèmes de santé...

Plus encore que la simple — et c'est déjà beaucoup — exposition de problèmes personnels, c'est la résolution de ces problèmes qu'est censée permettre la visite à l'accueil. C'est que la frontière est ténue entre les demandes de prise en compte et de prise en charge des difficultés. Je voudrais en donner deux exemples.

Une femme de 38 ans, habillée pauvrement, arrive à la permanence. « Je me présente, tout d'abord. Je suis madame Marcel. Je perçois le RMI depuis 1989. De plus, j'ai une situation un peu particulière que je vais vous expliquer. » Elle raconte alors que depuis 1971, elle reste au domicile familial pour s'occuper de son père grabataire et de son frère, débile léger. Le récit dure plusieurs minutes, après quoi Audrey Becker[10], l'agent d'accueil, revient au problème de RMI, pour préciser que la CAF est l'organisme payeur et non l'organisme instructeur. A. Becker avoue ne pas comprendre le problème qui l'amène :

— Votre problème, c'est un problème personnel, en fait. Nous, on peut rien faire.

— Oui, mais je voulais un conseil, et puis, bien vous montrer que je fais ce que je peux compte tenu de ma situation familiale.

— Il faudrait prendre rendez-vous avec une assistante sociale.

— Oh, vous savez, on est des enfants de la DDASS, alors, les assistantes sociales...

Elle reprend son récit, en répétant plusieurs fois qu'elle est réticente à « tout déballer ». L'agent d'accueil l'écoute, puis lui conseille de « prendre les choses en mains » pour se « sortir de cette situation ». La femme la remercie, et part en nous souhaitant bonne journée.

Au siège de la CAF, Marie Annaud[11] reçoit une femme de 45 ans, pauvrement vêtue.

— J'viens vous voir parce que je vis avec Monsieur Raynaud. Et là, il emmène tout le temps des affaires. J'me demande si il va pas aller habiter ailleurs. Il serait pas venu vous l'dire ? Parce qu'on habite au même endroit, mais on n'est pas ensemble, hein.

— Oui, vous savez nous, même si vous n'êtes pas ensemble, on considère que si vous habitez au même endroit, pour nous vous êtes en vie maritale, hein.

— Oui, oui.

— [A.M. consulte l'écran] Non, aucun changement n'est signalé.

— J'veux pas passer pour une voleuse. J'me fais insulter. Parce qu'il donne rien pour le loyer, les factures, et j'touche les allocations de son fils.

— Oui, nous, on peut pas intervenir dans cette situation. On peut pas vérifier, on n'a pas d'preuves. Mais dans ces cas-là, il vaudrait mieux qu'il prenne un appartement. Nous, on considère que c'est un arrangement entre vous, on peut pas intervenir.

Marie Annaud me dit après que les gens les sollicitent souvent comme conseillers pour leur vie privée. Selon elle, il faut marquer certaines limites, « sinon, ça se retourne contre nous, si on conseille quelque chose et que ça se passe mal. Moi, y'a des femmes qui me demandent si elles doivent se séparer de leur conjoint... En même temps, c'est valorisant ; on s'dit qu'on a un rôle important ».

La découverte de vocations sociales

On le perçoit dans ce dernier exemple : les usages non institutionnels du guichet par les allocataires affectent fortement le rôle des agents d'accueil. S'ils ne sont pas entièrement nouveaux (nous manquons ici de points de comparaison historique plus fermes que ceux fournis par les guichetiers en poste depuis de nombreuses années), ces usages se sont fortement développés ces derniers temps, au point de modifier sensiblement les pratiques professionnelles des agents d'accueil. C'est ce à quoi a plus généralement contribué la transformation du recrutement social des visiteurs des CAF évoquée plus haut. Et cette modification des pratiques professionnelles ne s'est pas résumée à une adaptation du niveau de langage, ou à une augmentation des efforts d'explication en direction des « exclus ». Elle s'est traduite par un changement dans la nature même du « service » offert au guichet par les Caisses d'allocations familiales.

On peut dès lors faire l'hypothèse que c'est par l'entremise de la prise en compte des nouveaux usages du guichet par les agents d'accueil que se redessinent les « fonctions » des CAF. Sauf à ne considérer ces dernières que sous l'angle financier (dont il ne s'agit évidemment pas de minorer l'importance), on peut en effet penser que c'est bien dans le travail d'accueil qu'est défini ce qui peut être attendu des Caisses d'allocations familiales, autrement dit que, pour une part, se construit socialement la fonction de ces institutions.

C'est alors dans les conditions de l'investissement d'un rôle social — au sens de l'action sociale — par les guichetiers que se jouerait plus généralement la « mission » des CAF. Donnons donc quelques éléments qui permettent de restituer ces conditions[12]. Les agents d'accueil sont, à de rares exceptions près, d'anciens techniciens, terme employé dans les CAF pour désigner les employés de bureau qui assurent le traitement — la « liquidation » — des documents constituant les dossiers des allocataires. Ils sont entrés jeunes dans l'institution — en général avant vingt ans — avec un niveau de qualification qui n'atteint le Bac que pour les plus récemment recrutés. Ce n'est pas par vocation et très rarement par tradition familiale que l'on s'emploie dans une CAF, mais plutôt par le hasard des opportunités d'embauche, en l'occurrence un hasard souvent saisi à un moment de rupture dans la trajectoire individuelle (comme les problèmes de santé ou de famille qui contraignent à l'abandon des études ou d'un projet professionnel).

C'est presque toujours pour échapper à la routine du travail de « gratte-papier » et à « l'ambiance des bureaux »[13] que l'affectation à l'accueil est demandée. À la diversité des expériences relationnelles s'ajoute, dans le huis-clos du guichet, une indépendance impensable dans les services, où le contact des collègues et de la hiérarchie est permanent.

Mais tout cela a un coût de plus en plus élevé depuis la fin des années 1980. Un coût en termes de charge de travail, puisque le nombre des visiteurs a subi une nette augmentation. Un coût en termes de conditions de travail et de rapport au poste également : une exposition inédite à la misère, à la détresse, à l'agressivité a conduit à rendre le poste plus pénible et à le dévaloriser. La difficulté évoquée par les cadres pour pourvoir auprès des techniciens les emplois vacants à l'accueil en témoigne.

De leur côté, les agents d'accueil n'ont que peu de possibilités de quitter un poste qui reste subalterne et qui est devenu peu prisé. Le retour dans les bureaux est rarement envisagé, les possibilités de promotion rares. Dans ce contexte, plusieurs attitudes sont repérables. Un seul cas a été observé d'un agent d'accueil qui a « craqué » après quelques mois au guichet, préférant réintégrer un poste de technicien plutôt que de rester dans une situation qui était devenue invivable : ne parvenant pas à « faire la part des choses », cette personne « prenait pour elle » le malheur des autres auquel elle était quotidiennement exposée. Plus nombreux sont les cas de repli derrière la façade et la routine bureaucratiques. Un tel repli permet de réduire les coûts personnels d'un travail éprouvant. Il peut procéder des trajectoires person-

nelles (cas de fortes désillusions dans la carrière professionnelle) mais aussi des histoires spécifiques des Caisses, qui, selon les cas, peuvent rendre possible une définition du rôle de l'accueil fondée sur des objectifs d'ordre quantitatif (faire face à l'afflux de visiteurs et les renseigner le plus rapidement possible).

Mais c'est un investissement personnel fort des guichetiers dans leur travail qui est le plus souvent observable. Les difficultés multiples qu'exposent — plus qu'auparavant — les visiteurs peuvent paradoxalement renouveler l'intérêt des agents d'accueil pour leur travail. Plus, ces difficultés permettent à ces derniers de (se) convaincre de leur propre utilité sociale et de mettre à distance — en la réservant à « ceux des services » — l'image du « bureaucrate » inutile et préservé du monde.

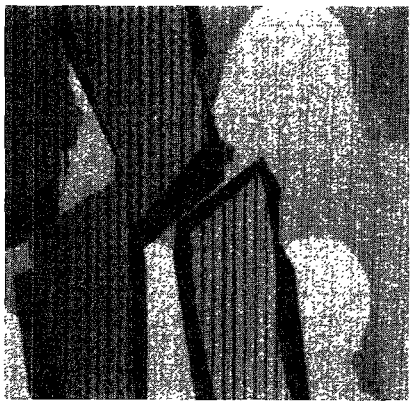
Une identité professionnelle et un rapport au poste valorisés sont plus largement rendus possibles par un « retournement du stigmate » bien observé pour d'autres emplois de service peu prisés[14]. Être au contact des chômeurs en fin de droits, des bénéficiaires du RMI voire des personnes sans abri, ce n'est plus déchoir à mesure que le niveau social du public s'abaisse ; c'est au contraire transmuer un travail administratif routinier en engagement dans la « lutte contre l'exclusion ». Devoir s'adapter à cette « clientèle » d'un genre nouveau, ce n'est pas abandonner les connaissances spécifiques du technicien ; c'est bien plutôt y ajouter de nouvelles compétences relationnelles et un savoir-faire social qui permet tout à la fois de porter assistance à ceux qui viennent la demander et d'exercer plus que jamais un certain pouvoir sur eux.

C'est ainsi que l'on peut comprendre comment — sous des formes et à des degrés évidemment très divers selon les cas — l'arrivée de nouveaux usagers et avec eux l'émergence de nouveaux usages au guichet des CAF ont pu être intégrées dans les pratiques professionnelles des agents d'accueil. Ces derniers y ont été pour une part contraints (il faut bien « faire face » à ce « nouveau public ») ; mais il est également permis de penser qu'ils ont pris une part active à la redéfinition de ce rôle peu codifié institutionnellement.

***

Au-delà du guichet et du rôle des agents d'accueil, n'est-ce pas plus généralement l'institution que forment les CAF qui est ainsi redéfinie ? N'est-ce pas de cette manière que les effets du versement de nouvelles prestations — et notamment du RMI — se sont fait le plus fortement ressentir ? C'est ce que semble indiquer le discours de la direction des Caisses. Le rapport d'activités pour 1994 d'une des deux caisses étudiées fait ainsi état d'« une demande croissante en niveau de service (accueil, téléphone) qui va bien au-delà de la seule mission de paiement, et qui pèse, de façon croissante, sur notre organisation ». Le rapport poursuit en ces termes : « Nous nous attachons à trouver, en permanence, le meilleur compromis possible entre la logique de droit, qui fait partie de notre culture, et la logique de besoin, selon laquelle nous sommes perçus depuis quelques années, avec le service de minima sociaux ».

Une redéfinition des CAF par l'intermédiaire des pratiques au guichet : l'hypothèse que j'ai cherché à démontrer dans cet article amène à formuler plusieurs remarques pour terminer. Le rôle du guichet a longtemps pu être considéré comme allant de soi. Mais l'impensé sur lequel il pouvait fonctionner dans des conditions



socio-économiques particulières (celles où les allocataires se recrutaient essentiellement parmi la population socialement intégrée) a été remis en cause au fur et à mesure que ces conditions se sont modifiées. Au point que, comme c'est le cas aujourd'hui, la définition implicite de son rôle « normal » (explicitation des pièces à fournir et recueil de documents comme base du traitement bureaucratique des dossiers) se trouve en net décalage par rapport à une proportion importante des pratiques qui s'y déroulent (assistance morale, traitement de problèmes personnels, etc.).

Rien n'est venu officiellement remplacer la définition implicite devenue largement obsolète. Dès lors, la fonction du guichet et le rôle de l'agent d'accueil sont essentiellement élaborés « par le bas », les règles de la pratique professionnelle définies « sur le tas ». Les dispositions personnelles des guichetiers pèsent par conséquent d'un poids particulièrement fort dans la construction de ce qui est institutionnellement désigné comme la « politique d'accueil ». Faute d'une formalisation institutionnelle du rôle de l'accueil et d'un programme systématique de formation, une part essentielle de cette « politique d'accueil » se joue

donc dans le recrutement des guichetiers, dont on a pu voir qu'il était à tous points de vue devenu difficile.

Transformations de l'accueil, redéfinition du rôle des CAF à partir des pratiques à l'accueil : le guichet occupe une place centrale dans les débats en cours sur l'évolution des missions des caisses. J'espère avoir montré que les mutations observables dans ce lieu de la confrontation directe entre l'institution et ses usagers ne forment pas seulement un symptôme de cette redéfinition en cours mais en constituent, au moins en partie, l'une des causes.

Vincent Dubois
Groupe de sociologie politique européenne
Institut d'études politiques de Strasbourg

Notes

[1] Ce texte est la version très légèrement remaniée de mon article « Une institution redéfinie par ses usage(r)s ? Sur quelques pratiques du guichet dans les Caisses d'Allocations Familiales », *Recherches et prévisions*, 45, septembre 1996, p. 5-13. Je remercie le comité de rédaction de cette revue d'avoir autorisé cette nouvelle publication. Cet article s'appuie sur une enquête réalisée avec Annie Collovald et Philippe Corcuff pour la CNAF en 1996. Cette recherche, entièrement reprise et étoffée, a depuis donné lieu à un ouvrage : Vincent Dubois, *La Vie au guichet. L'accueil et ses usages dans les Caisses d'allocations familiales*, à paraître en 1999.

[2] De nombreuses enquêtes ont été réalisées sur ce thème pour la CNAF depuis le début des années 1990, dont la revue *Recherches et prévisions* a régulièrement présenté les résultats. Voir entre autres Nathalie Bardaille et Jean-Luc Outin, *Les Allocataires et leur Caisse d'Allocations Familiales. L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités*, SET, Université Paris I, CNAF, 1992, 146 p. ; Jacques Gautrat, Marie-France Gounouf et Jean-Louis Laville, *Le Service public au défi du social*, Rapport pour la CNAF et le ministère de la Recherche, Travaux sociologiques du LSCI, 41, IRESCO, CNRS, 1994, 239 p.

[3] Et ce au point de faire l'objet d'articles de presse sur ce thème (voir par exemple Lisou Hyafil, « À Paris, les allocations familiales se concentrent sur la précarité », *Libération*, 12 octobre 1995) mais aussi d'un film documentaire diffusé à la télévision : Marie Agostini, *Au guichet des allocs*, CAPA-Canal Plus, 1996. Je remercie François Roche de la société CAPA d'avoir bien voulu me fournir une copie de cet excellent documentaire.

[4] On rejoint ainsi la proposition de Bernard Lacroix et Jacques Lagroye selon laquelle la « fonctionnalisation » d'une institution s'opère à partir de ses usages. Voir « Introduction », dans Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, dir., *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses FNSP, 1992, 402 p.

[5] Pierre Strobel, « L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherches et prévisions*, 32, juin 1993, p. 31-44. Voir aussi Philippe Warin, dir., *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La découverte, coll. « Recherches », 1997, 355 p.

[6] Pour une mise en perspective des différentes tendances des analyses françaises en la matière, voir Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 3, 1998, p. 365-392. Pour une revue de la littérature américaine dans ce domaine, voir l'article déjà ancien d'Elihu Katz et Brenda Danet, « Communication between bureaucracy and the public : A review of the literature », dans I. De Sola Pool et al., *Handbook of Communication*, Chicago, Rand MacNally, 1973, p. 666-705. On trouvera un aperçu de ces recherches dans *La Vie au guichet*, *op. cit.*

[7] Un souci en partie analogue est à l'œuvre dans les travaux de Jean-Marc Weller, entre autres. Voir notamment « Les troubles de la communication : analyse d'une politique d'amélioration de la relation administrative de service », *Politiques et management public*, 12, 4, décembre 1994, p. 1-30. Pour une analyse de portée générale des fondements sociaux de la relation bureaucratique, voir Pierre Bourdieu (avec la collaboration de Salah Bouhedja et de Claire Givry), « Un contrat sous contrainte », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, mars 1990, p. 34-51.

[8] Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, 490 p.

[9] Erving Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit, 1968 (1961), 447 p.

[10] Agent d'accueil itinérant depuis quatre ans, 37 ans, CAP d'employée de bureau, entrée à la CAF à 17 ans, emplois dans divers services.

[11] Agent d'accueil permanent depuis un an et demi, 29 ans, Bac, entrée à la CAF à 17 ans, technicien au service prestations pendant 10 ans.

[12] En l'absence d'indications sur l'ensemble des agents d'accueil, je ne m'appuierai ici que sur les données recueillies dans les deux Caisses étudiées ; rien ne permet de penser qu'elles leur soient spécifiques. Il convient néanmoins de noter que ces deux caisses emploient des agents d'accueil permanents ; les problèmes se posent vraisemblablement de manière quelque peu différente dans celles où c'est un accueil « tournant » qui est pratiqué, l'ensemble des techniciens « descendant » à tour de rôle au guichet.

[13] Ces termes sont extraits d'entretiens auprès des agents d'accueil.

[14] On en trouvera une bonne illustration dans Anne-Marie Arborio, « Savoir profane et expertise sociale. Les aides-soignantes dans l'institution hospitalière », *Genèses*, 22, mars 1996, p. 87-106.