

La qualité dans l'accueil ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie

Le cas des agents d'accueil des caisses d'Allocations familiales

Pierre Mazet

Doctorant en sciences politiques au laboratoire PACTE/
CERAT/Institut d'études politiques de Grenoble.

Le guichet des administrations a fait l'objet d'un considérable investissement de forme depuis le début des années 1980. Lieu symbolique du mode de relation institué entre les services publics et leurs usagers, devenu un espace où ont été rendus visibles les phénomènes de précarité dans les années 1990, mais aussi lieu d'investissement privilégié de la thématique de la relation de service, l'accueil des publics a pris une place centrale dans le discours de réforme de l'État. Depuis cinq ans, il constitue une cible privilégiée de la révolution « qualité » préconisée dans les administrations. Comme d'autres services publics, la branche Famille de la Sécurité sociale a placé la qualité de service au cœur de sa démarche de modernisation et fait de l'amélioration de l'accueil des publics l'une des cibles principales de ses objectifs de progrès. Dans le cadre de ses conventions d'objectifs et de gestion, la branche a formalisé un certain nombre d'objectifs de qualité concernant l'accueil physique des allocataires ; elle a en particulier fixé des normes quantifiées de performance en matière de temps d'attente des allocataires au guichet. L'examen dans les caisses d'Allocations familiales de la mise en place des actions d'amélioration de la qualité de réception des allocataires montre néanmoins que les objectifs poursuivis au niveau institutionnel sont parfois peu compatibles et emportent des visions divergentes de la qualité de service.

Tout en s'inscrivant dans un mouvement ancien d'évolution de la législation sociale hors de la sphère initiale des seules politiques familiales (Laroque, 1985), la prise en charge du versement du revenu minimum d'insertion (RMI) a propulsé les caisses d'Allocations familiales (CAF) parmi les services publics sociaux (1) qui ont dû affronter, dans les années 1990, l'afflux massif à leurs

guichets d'une population précarisée. La présence de ces allocataires – cumulant des situations de vie plus changeantes, souvent plus complexes et moins adaptées aux catégories administratives – a considérablement modifié et perturbé le fonctionnement des services d'accueil dans les CAF. Ce « débordement du social » a notamment généré des retards importants dans le traitement des dossiers et contribué, en partie, à une redéfinition des missions d'origine de la branche Famille (Dubois 1996). Situé jusqu'alors à la périphérie d'une activité centrée prioritairement sur le traitement administratif des dossiers par les services de production, le guichet est devenu un lieu central dans le fonctionnement des CAF, et un objectif à part entière d'amélioration de la qualité de service. Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG) qui régissent les orientations de la branche Famille depuis 1997 (2), le socle d'engagements institutionnels, qui formalise son offre de service, comporte ainsi un certain nombre d'exigences en matière de qualité d'accueil (encadré 1, p. 40). Ainsi, dans le texte, des objectifs quantifiés de temps d'attente et des engagements qualitatifs à l'égard de l'utilisateur doivent concourir à ce que la « *qualité et la personnalisation du service rendu* » deviennent la « *préoccupation première* » (3) des CAF.

Des organisations repensées et adaptées aux exigences institutionnelles

Cependant, les entretiens réalisés auprès des agents d'accueil de trois caisses d'Allocations familiales (encadré 2, p. 40) montrent que la prise en compte de la qualité d'accueil les placent devant une demande ambiguë, voire une injonction contradictoire. Entre la norme de performance

Cet article s'inscrit dans un travail de thèse, en cours d'écriture, portant sur la modernisation des services publics envisagée à l'aune de la qualité. Ce travail a pour terrain la branche Famille de la Sécurité sociale. Cette thèse bénéficie d'une bourse doctorale de la CNAF.

Encadré 1

La qualité de l'accueil dans la COG 2001-2004

« Mieux accueillir les allocataires » constitue l'un des six axes d'engagements de service du socle d'engagements qui comprend vingt-deux propositions. La branche Famille s'engage dans la COG à « faire bénéficier les allocataires au moins cinq jours par semaine d'un accueil personnalisé assurant une réponse complète à leur demande », avec un « temps d'attente qui ne doit pas excéder 30 minutes depuis l'entrée dans le lieu d'accueil jusqu'à la prise en charge de la demande », et qui devra « dans la majorité des cas, être inférieure à 20 minutes » à partir de 2002. Par ailleurs, un meilleur accueil passe par la levée de l'anonymat, afin de « permettre aux allocataires d'identifier leur interlocuteur quel que soit le mode de contact ». En dehors de cet axe d'engagements, le socle de l'offre de service comprend un certain nombre d'objectifs concernant notamment l'accueil physique : « s'assurer lors des contacts avec l'allocataire qu'il bénéficie de la totalité de ses droits », ou « étudier globalement la situation des allocataires », mais aussi « faire bénéficier les allocataires d'une évaluation en temps réel de leurs droits sur la base de leurs déclarations ». Enfin, parmi les pistes d'approfondissement de l'offre de service au niveau local, il est préconisé « d'aller vers l'allocataire » en « assurant une relation personnalisée en fonction des situations et selon la nature des événements », « d'établir un diagnostic individuel lors d'un accueil personnalisé », « d'investir sur le premier contact avec l'allocataire ».

issue des indicateurs de rapidité de réception et la personnalisation de la relation inscrite dans les textes institutionnels, les agents sont parfois obligés de faire des choix entre des normes divergentes de qualité de service. Cette situation apparaît d'autant plus contradictoire que les évolutions concrètes apportées à leur poste leur permettent, davantage qu'auparavant, d'assurer une réception et un traitement personnalisés des allocataires qu'ils reçoivent.

Le socle d'engagements institutionnels figurant au cœur de la COG a conduit les CAF à penser et adapter leurs organisations afin de répondre aux exigences fixées par le cadre conventionnel. Les trois CAF étudiées ont réaménagé leurs locaux – agrandissement de la salle d'attente, création d'un pré-accueil ou accueil rapide, voire d'un poste d'orientation – et développé des accueils décentralisés dans des permanences ou des antennes. Elles ont par ailleurs renforcé les équipes d'accueil qui, dans deux des trois CAF enquêtées, ont vu leurs effectifs doubler depuis cinq ans. Ces changements organisationnels se sont en outre accompagnés d'une profonde redéfinition des postes modifiant le profil et les compétences des agents d'accueil.

La montée en technicité des agents d'accueil

L'ensemble des agents d'accueil rencontrés est aujourd'hui polyvalent techniquement et fonctionnellement. La CAF de Montprime a mis en place une formule de polyvalence intégrale dans laquelle les « techniciens-conseils » (4) gèrent de manière autonome tant le traitement des droits (la « liquidation des dossiers ») que l'accueil physique et téléphonique. Les CAF de Segond et de Terce ont fait le choix d'équipes dédiées au service accueil, mais en partageant le temps de travail (5) des agents entre une activité de *front office* au guichet et de la liquidation de dossier en *back office*. Les agents d'accueil possèdent ainsi une double compétence législative (connaissance réglementaire de l'ensemble des prestations) et technique (maîtrise du système informatique de traitement des droits). Cette polyvalence marque une profonde évolution du poste d'agent d'accueil qui, auparavant, exigeait de connaître la législation afin de répondre aux questions des allocataires, mais n'impliquait pas de connaissances techniques de liquidation de droits.

Cette montée en technicité des agents en poste à l'accueil résulte de trois facteurs. Elle s'explique en premier lieu par le renforcement des équipes opéré pour partie en redéployant des effectifs provenant des unités de liquidation – l'autre partie étant constituée des nouveaux techniciens-conseils sortant de la formation institutionnelle Vademecaf (6). Or, afin de recruter parmi les agents de liquidation, plus techniques (7) et craignant de perdre leur technicité en venant à l'accueil, les directions des CAF ont proposé des formules mixtes comprenant un temps de liquidation dans le temps de travail des agents d'accueil. Par ailleurs, cette explication pragmatique a convergé avec la conviction – partagée par les responsables de service rencontrés – que pour bien recevoir un allocataire, il est nécessaire de savoir liquider les

Encadré 2

Méthodologie

Cet article s'appuie sur les entretiens semi-directifs réalisés auprès des différents personnels de trois caisses d'Allocations familiales (CAF), entre avril et juin 2005. Vingt et un agents d'accueil rencontrés, volontaires, ont été sélectionnés en collaboration avec les responsables de service, sur des critères de distinction (âge, entrée à la CAF, formations suivies) propres à rendre compte de la diversité des profils, sans toutefois viser une totale représentativité. Les trois CAF sont d'importance variable : celle de Montprime compte près de soixante mille allocataires, celle de Segond cent mille allocataires et celle de Terce deux cent cinquante mille allocataires.

dossiers, notamment afin de demander les bonnes pièces à un allocataire qui retire un dossier au guichet. Enfin, la plus grande polyvalence des agents fait suite à l'évolution du métier de technicien-conseil dans lequel les agents sont censés posséder tant une compétence technique de liquidation qu'une dimension de conseil à l'allocataire. Cette évolution s'inscrit dans le mouvement plus large d'ouverture des CAF et des organisations à la « ligne du public », dont l'effet le plus visible est la réduction des effectifs dans les services de production (8).

La multiplication des outils informatiques équipant les guichets des CAF constitue le second facteur d'évolution du poste d'agent d'accueil. La généralisation du système de gestion des droits en temps réel (Cristal) permet aux agents de consulter directement le dossier informatique des usagers qu'ils reçoivent, sans avoir comme précédemment à téléphoner ou à se déplacer dans les unités de liquidation, en *back office*. Dans les trois CAF enquêtées, les agents ont accès à toutes les pièces figurant dans le dossier des allocataires sous forme d'image (9). Enfin, les postes informatiques sont équipés d'un outil d'aide documentaire, le « portail du technicien », rassemblant les informations nécessaires au traitement d'un dossier ou à une demande d'information : barèmes, conditions d'ouverture de droits, guide des droits éligibles selon les situations de vie des allocataires, annuaire d'informations sur les partenaires, etc. L'informatisation grandissante de l'ensemble des fonctions et des supports met ainsi à disposition immédiate des agents un nombre considérable d'informations et de ressources, et leur permet de donner une réponse plus complète et plus personnalisées aux allocataires.

L'élargissement de l'autonomie de travail

À ce double mouvement de montée en technicité et d'équipement s'est ajouté un élargissement de l'autonomie de travail des agents. Les agents peuvent verser des acomptes aux allocataires, fixer des rendez-vous dans les cas jugés trop complexes pour être traités de suite, voire à la CAF de Segond, traiter le dossier en temps réel à l'accueil (10). Par ailleurs, la bipartition entre un temps de liquidation et un temps de réception donne aux agents la possibilité de suivre le dossier des allocataires qu'ils reçoivent à l'accueil : ils sortent alors le dossier du circuit normal (11) et apportent eux-mêmes une réponse au problème. Pour cet ancien agent d'accueil devenu cadre de proximité du service accueil, cette évolution permet aux techniciens de s'engager à l'égard de l'allocataire : « *Et le fait d'avoir créé deux groupes d'accueil, c'est un sacré confort en terme de*

temps parce que, quand on faisait de l'accueil en journée complète, c'est vrai qu'on faisait un peu boîte aux lettres dans le sens où on ne fait pas de suivi, on ne peut pas s'engager : comment s'engager si derrière on ne peut pas suivre ? Maintenant, c'est plus ça, avec la partie liquidation, on peut ». De manière générale, le nombre et le type de tâches réalisées par les agents d'accueil se sont donc considérablement enrichis. Ces tâches vont de la simple demande de renseignement sur une prestation au déblocage d'un dossier, de la simulation de droits au diagnostic d'une situation trop complexe justifiant une orientation sur l'action sociale, de la fixation d'un rendez vous au traitement d'un dossier en *back office*.

Enfin, la majorité des agents a suivi une formation à l'accueil soit par le canal de la formation institutionnelle Vademecaf, qui comprend un module de formation à l'accueil, basé notamment sur des jeux de rôles, soit – mais de manière variable – par des formations mises en place localement. Seule la CAF de Terce a proposé une formation pour l'intégralité des agents du service lors du renforcement de l'équipe. À la CAF de Segond, l'ancienne équipe d'accueil a suivi une formation lourde de dix jours aboutissant notamment à la rédaction d'une charte d'accueil, mais le renforcement de l'équipe en 2003 n'a pas entraîné de formation spécifique pour les agents nouvellement recrutés sur ce poste. La CAF a néanmoins intégré un programme de formation expérimental, rassemblant plusieurs CAF au niveau national. Mais l'expérience s'est révélée peu concluante. Au final, tous les agents en poste n'ont pas suivi de formation à l'accueil ni de formation commune.

En ce qui concerne la CAF de Montprime, compte tenu de son mode d'organisation, elle se trouve dans une situation un peu particulière. La polyvalence intégrale suppose que tous les agents, et non un service, fassent de l'accueil. Pour autant, la CAF n'a pas mis en place de formation préalable à sa réorganisation. Seul un nombre limité d'agents suit le programme expérimental de formation, dont fait également partie la CAF de Segond.

À l'image des programmes de formation, on note donc une plus ou moins grande spécialisation du poste d'accueil dans les CAF. Dans la formule polyvalente adoptée à la CAF de Montprime, l'accueil ne fait l'objet d'aucune reconnaissance spécifique et reste peu appareillé en terme de formation : il faut attendre quatre ans après la restructuration complète du service prestations (12) pour que débute une formation, pour un nombre limité d'agents. À l'inverse, la CAF de Terce a fortement spécialisé son service accueil, mis en place une formation complète suivie par tous les agents (portant sur l'interculturalité, la

gestion des entretiens difficiles) et mène, depuis deux ans, un groupe d'analyse de la pratique. En outre, les agents spécialisés ont bénéficié d'un avancement de carrière par l'obtention automatique d'un degré voire d'un niveau supplémentaire (13) acquis en principe à l'ancienneté, alors que les agents polyvalents ne bénéficient que de la prime d'accueil.

La politique globale de la CAF, la taille des organismes, mais également la personnalité des responsables de département constituent par ailleurs autant de variables définissant la place de l'accueil et la reconnaissance du poste d'agent dans les CAF. En revanche, tous les organismes ont aujourd'hui en commun de devoir remplir des objectifs de performance de réception. Parallèlement à l'équipement, à la montée en technicité des agents, à l'élargissement des tâches, voire dans certains cas à une certaine professionnalisation du métier (CAF de Terce), la branche Famille s'est fixé des critères quantifiés de qualité d'accueil qui ne sont pas sans effet sur les conditions de travail des agents et viennent parfois perturber la perception qu'ils ont de leur fonction, compte tenu de l'ensemble des évolutions de leur poste.

Des agents sous contrainte temporelle

La COG comprend deux indicateurs pour l'accueil physique des usagers : les CAF doivent recevoir les allocataires en moins de trente minutes dans 95 % des cas, et en moins de vingt minutes dans 85 % des cas. Bien que les deux indicateurs puissent être retenus localement, seul l'indicateur des trente minutes entre dans le calcul de l'intéressement mis en place par la branche Famille depuis 2002. L'atteinte des trois indicateurs de qualité de service – délais d'attente à l'accueil, taux de réception téléphonique et délai de traitement des pièces – conditionne, en effet, une prime d'intéressement distribuée annuellement à l'ensemble des personnels selon le taux d'atteinte des indicateurs. Ce dispositif vise à « intéresser » (Callon, 1986 ; Latour, 1991) l'ensemble des agents à l'atteinte des objectifs de qualité de service ; il s'exprime de surcroît sur un autre mode dans l'environnement de travail des techniciens d'accueil. Le logiciel informatique utilisé par ces derniers lorsqu'ils reçoivent les allocataires comprend une visualisation du nombre de personnes présentes dans la file d'attente et un bandeau décompte la durée de leur entretien ; celui-ci rougit à partir de vingt minutes pour devenir noir au-delà de trente minutes (14). L'outil informatique établit ainsi une corrélation entre le temps d'attente et le temps de réception de l'allocataire (15), et situe l'entretien dans le même cadre de performance que le respect de l'indicateur.

Or, si les agents considèrent de manière favorable la mise en place d'indicateurs pour réduire le temps d'attente à l'accueil (16), ils formulent en revanche une série d'objections (17) à l'égard de l'imposition d'une contrainte temporelle prétendant fixer un cadre normatif aux conditions de déroulement de l'entretien avec les usagers. Ils rejettent le glissement revenant à étendre la définition de la qualité d'accueil – assurer une attente courte – à la réception elle-même – recevoir vite c'est recevoir bien – en imposant une norme de qualité jugée inadaptée aux situations et peu efficace globalement.

Rationaliser la réception d'allocataires aux demandes très diverses

Le profil des allocataires et la nature des visites à l'accueil sont marqués par une grande diversité. Avec l'objectif de rationaliser la réception des allocataires, les trois CAF enquêtées ont mis en place des modes d'organisation visant à répartir les allocataires selon la nature de leur demande (18). Néanmoins, le plus ou moins bon fonctionnement de ces organisations, la préférence exprimée par certains allocataires d'être reçu en box, les moments de forte affluence conduisant à orienter plus facilement sur les box afin de décharger les accueils rapides, font que les agents reçoivent malgré tout des allocataires avec des demandes très diversifiées. Pour les agents rencontrés, cette hétérogénéité rend illusoire la perspective d'un entretien rentrant dans un cadre standard préétabli, et difficilement réalisable l'objectif d'un accueil systématique de tous les allocataires en moins de trente minutes :

« Chaque dossier est particulier, il y a des cas où cela va très vite et des personnes pour lesquelles il est nécessaire de passer beaucoup plus de temps, parce que déjà c'est le gage d'une bonne compréhension » (agent d'accueil, CAF de Terce) (19).

« Mais bon, les indicateurs c'est une chose. On ne peut pas dire que l'on reçoit tous les allocataires en moins de trente minutes parce que l'on ne peut pas savoir à l'avance. Une personne qui rentre dans un bureau, ça peut être pour deux minutes et des fois plus longtemps. Donc, je trouve que ce n'est pas un bon moyen de calcul » (agent polyvalent, CAF de Montprime).

Par ailleurs, l'accueil physique reste le mode de contact privilégié des allocataires rencontrant des difficultés dans la compréhension de leurs droits, la gestion de leur dossier ou, d'une manière générale, dans la relation avec leur CAF. Les agents sont face à des dossiers relevant de situations de vie parfois lourdes socialement et supposant une prise en charge spécifique. À cet égard, la mise en

place d'indicateurs est ressentie comme une pression à la rapidité pesant sur le temps à accorder à l'allocataire :

« Quand on me dit «il y a une demi-heure d'attente », je comprends bien, j'essaie d'aller le plus rapidement possible. Mais quand vous avez l'allocataire en face de vous qui attend une certaine réponse, dont le dossier est très complexe, vous n'allez pas tout bâcler en dix minutes parce qu'il y a trente personnes qui attendent, enfin ! » (agent d'accueil, CAF de Terce).

Répondre aux indicateurs ou répondre à l'allocataire ?

Ainsi, face à des demandes complexes, les agents perçoivent la performance de réception comme une obligation de choisir entre répondre à l'allocataire et répondre aux indicateurs. Dans les exemples cités, ils mettent régulièrement en scène les effets d'un strict respect de la norme qui les obligerait à « bâcler l'entretien », « expédier » ou « gicler l'allocataire », en l'abandonnant à son sort et son problème : « Moi, la semaine dernière, j'ai pris un allocataire qui était en instance de séparation, dans un pataquès pas possible. Je ne pouvais pas bâcler l'entretien et lui dire "débrouillez vous !" » (agent d'accueil, CAF de Terce). Ils signalent alors le décalage d'une norme de qualité de service qui jouerait comme un couperet, parce que le temps d'entretien approche du temps limite fixé par les indicateurs. Les techniciens d'accueil critiquent, par ailleurs, la vision mécaniste sous-tendue dans l'idée d'un entretien standardisé dont on maîtriserait le déroulement, comme s'il s'agissait « d'une chaîne avec d'un côté des machines et de l'autre des produits » (20) : « La qualité ce n'est pas tout et n'importe quoi. On m'a dit que c'était tant, il faut que je fasse tant, et une fois que j'arrive à la limite du rouge, c'est "au revoir monsieur !" » (agent d'accueil, CAF de Montprime).

Cette mise en tension résultant de l'exigence de performance est d'autant plus mal reçue que la qualité mesurée par les indicateurs laisse de côté le cœur de la relation et l'issue qualitative du contact : « Les indicateurs, cela veut dire qu'il y a des efforts qui ont été faits par rapport à il y a dix ans, quand il fallait attendre deux heures à l'accueil. Après, on peut seulement attendre trois minutes et être mal reçu ou avoir de mauvaises informations. Ce n'est pas forcément fixable par une COG » (Agent d'accueil, CAF de Segond). Pour les agents, la mise sous contrainte temporelle induite par les indicateurs conduit ainsi à faire prévaloir une norme de qualité réduite (21), qui ne rend pas compte de la qualité de la réception et

s'accorde mal en outre avec l'évolution qualitative des pratiques préconisée par les discours institutionnels.

Pour les agents, un objectif : améliorer le service rendu à l'allocataire

Dans la lignée des nombreux travaux et réflexions menés sur l'accueil durant les années 1990 (22), la COG a formalisé un certain nombre d'engagements de nature qualitative dans son socle institutionnel (encadré 1, p. 40). Bien qu'aucune des CAF rencontrées n'ait mis en place de programme spécifique pour répondre à ces engagements, on note dans le discours des agents une claire appropriation des objectifs d'amélioration du service rendu à l'allocataire. Sans nécessairement se référer à la COG (23), dans leur définition de la qualité de leur travail, les agents reprennent à leur compte les thématiques de l'accès aux droits (« faire le plein des droits »), de l'étude globale du dossier (ou approche globale), ou de la satisfaction (24) et compréhension de l'allocataire :

« La qualité, c'est que les droits soient justes, que la personne puisse faire valoir ses droits à toutes les allocations auxquelles elle a droit, c'est-à-dire qu'on ait une vision globale de sa situation, qu'on puisse tout examiner. C'est avoir le temps et les moyens de voir le dossier dans son ensemble » (agent d'accueil, CAF de Terce).

« Oui, on est soucieux de la qualité de notre travail, c'est-à-dire que chaque entretien qu'on a débouche sur quelque chose, et que la personne reparte en ayant compris et ne revienne pas se faire expliquer » (agent d'accueil, CAF de Segond).

De ce point de vue, il semble que la circulation des notions de « relation de service » ou de « qualité de service », notamment par l'intermédiaire des formations tant nationales que locales, ait modelé une sorte de « référentiel » de la qualité des pratiques d'accueil auxquelles les agents se rapportent, même en l'absence de formalisation explicite ou de projet d'action de leur organisme. Par rapport à une époque – pas si lointaine – où la culture institutionnelle préconisait de limiter la réponse à la seule demande de l'usager, sans « aller plus loin » – à savoir sans prévenir d'autres demandes ou anticiper sur les droits potentiels de l'allocataire –, dans leur discours, les agents montrent une incorporation nette de l'idée d'« aller au-devant de l'allocataire », que préconise le socle d'engagements de la COG. La mise en œuvre pratique de ce référentiel pose néanmoins problème. Les agents relèvent la difficile compatibilité, voire la contradiction, entre la logique de la « qualité d'attente » mesurée par les indicateurs, et la mise en œuvre pratique de la

« qualité de réception » telle qu'elle s'exprime dans l'approche globale et la personnalisation de la réponse.

D'une part, parce qu'il n'est pas toujours possible de faire simultanément le tour du dossier en veillant à faire le plein des droits et à s'assurer de la bonne compréhension de l'allocataire dans un temps limité : « *Oui, quand ils nous limitent dans un temps – ce qui est paradoxal au niveau de la COG –, c'est qu'ils veulent qu'on fasse une étude globale du dossier, mais dans un temps bien imparti. Et le souci, c'est que des fois, on est obligé de déborder, on est obligé de faire une étude globale du dossier ; par conséquent, parfois, on n'est pas dans les vingt ou trente minutes* » (agent d'accueil, CAF de Terce). D'autre part, parce que ces deux normes de qualité renvoient à deux modèles de pratiques opposés : soit borner la réponse à l'allocataire et donner la priorité aux délais d'attente, soit aller au devant de l'allocataire et allonger la durée de l'entretien en risquant de dépasser les indicateurs : « *Un allocataire vient avec un problème, soit vous lui répondez, soit vous allez plus loin : c'est ça l'approche globale. Moi, personnellement, si on prend mes chiffres depuis l'approche globale, automatiquement ça se ressent, on prend plus de temps* » (agent polyvalent, CAF de Montprime, à la suite d'une formation spécifique).

L'argument de l'efficacité globale

Pour les agents, l'Institution formule une double demande contradictoire qui les met en situation de choisir non seulement entre la demande des allocataires et le respect des indicateurs mais, plus profondément, entre deux référentiels de pratique renvoyant à deux types de relation et de réponse aux usagers. Or, si la notion d'« approche globale » paraît constituer le cœur annoncé de la qualité des pratiques d'accueil attendue par l'Institution, en revanche, contrairement à la norme de rapidité, elle ne fait l'objet d'aucun intéressement : l'approche globale ou la qualité de la réception ne sont ni mesurées, ni réellement évaluées, ni rémunérées par les organismes. Le système d'intéressement mis en place n'incite donc pas à opter pour une pratique qualitative, dans la mesure où les agents n'ont aucun « intérêt » à aller au-devant des allocataires. L'intéressement à la qualité de service porte davantage sur une contrainte – recevoir vite – que sur une définition positive du poste et du travail d'accueil – bien accueillir.

Pourtant, les bénéfices en terme de qualité du service rendu d'une démarche personnalisée, qui prend le temps de l'étude globale, apparaissent évidents aux yeux des agents. Dotée d'une efficacité immédiate au regard de la réduction du temps

d'attente, la réponse rapide est présentée comme davantage génératrice de contacts potentiels par la suite. En privilégiant la productivité de l'entretien, les indicateurs invitent, voire incitent, les agents à aller plus vite, au risque de manquer certains aspects du dossier. À l'inverse, en accordant le temps nécessaire à l'examen total du dossier, les agents peuvent assurer une meilleure efficacité « longitudinale » du contact, qui réduirait le taux de retour de l'allocataire et les flux de visites à l'accueil :

« *Aller au fond du dossier quand on reçoit une personne à l'accueil. Par exemple, elle vient pour déposer un titre de séjour, donc la logique voudrait qu'on prenne le titre, qu'on le tamponne "Pas de problème monsieur, vous serez servi, on va vous enregistrer et vous aurez votre appel de RMI dans ces fameux quinze jours". Mais si on s'aperçoit que dans le dossier, il y a quelque chose d'autre qui manque, autant lui dire de suite. Donc faire le dossier à fond, à 100 %, va donc prendre plus de temps avec l'allocataire sur le moment ; mais cette perte de temps est un gain de temps après, puisque si on ne lui dit pas qu'il y a un souci sur le dossier, lui, trois ou quatre jours après, il va peut-être recevoir un autre courrier et va revenir. Tandis que si on voit tout le dossier d'un coup, examiner ce qui manque, qu'on essaie de faire le tour des droits, il ne va pas revenir* » (agent d'accueil, CAF de Terce).

Ainsi, un certain nombre d'agents justifient des bénéfices d'une réponse globale en sortant du cadre de l'entretien lui-même pour évaluer les effets dans le temps de leur interaction avec les allocataires. Ils appliquent alors un raisonnement de type investissement-coût pour montrer que la prise en compte globale de la situation de l'allocataire réserve finalement un meilleur « retour sur investissement ». Ce faisant, ils se positionnent sur un plan général, distancié de la gestion immédiate des flux, pour envisager la relation avec l'allocataire dans le temps (25).

Le discours institutionnel réinterrogé par les agents

Ce rapide passage en revue des objections à la pression de rapidité induite par les indicateurs révèle la forte sensibilisation des agents à la question de la qualité de leurs pratiques. Les entretiens ne montrent pas des agents en résistance au changement, mais plutôt qui se saisissent du discours institutionnel pour en interroger la cohérence. Face à un temps de l'indicateur qui fait l'objet d'une préoccupation permanente des organismes, ils soulignent le faible enrôlement de l'« usage qualitatif du temps de réception ». À l'indicateur

de gestion qui définit le temps comme la contrainte d'un délais d'attente à respecter, ils opposent une vision qualitative du temps d'entretien comme investissement : c'est le temps du déroulement de l'entretien de face à face, de la complétude de la réponse et, enfin, de l'efficacité globale de la rencontre.

De ce point de vue, la mise en place d'indicateurs a eu pour effet de « temporaliser » les organisations – on ne parle plus seulement de pièces ou de flux mais de délais – sans toujours clarifier le temps des pratiques en relation à la qualité de service à atteindre. Les CAF étudiées ne tranchent pas entre respect de l'indicateur et qualité de la relation. Elles s'emploient à assurer la qualité immédiate de l'indicateur mais n'imposent pas de faire un examen global, et ne fixent pas non plus réellement de limites à l'entretien. Seule une CAF formule des consignes, orales, sur la marche à suivre face à des situations complexes exposant à des entretiens longs, et travaille sur un temps moyen d'entretien (de dix minutes) à l'échelle du service. Les responsables de la CAF de Terce préconisent de prendre rendez-vous ou de différer le traitement du dossier, en proposant éventuellement de rappeler l'allocataire au téléphone.

Mais les agents expriment leurs difficultés à différer leur réponse à un allocataire qui attend une réponse immédiate. En outre, les moyens dont ils disposent à présent leur permettent, beaucoup plus qu'auparavant, d'entrer dans le dossier de l'allocataire, de simuler les droits auxquels il peut prétendre ou de reparcourir le déroulement du dossier pour en comprendre les points de blocages. Aussi, le plus souvent, les agents jugent eux-mêmes la limite à fixer à une démarche visant à « aller au-devant de l'allocataire », et adaptent le temps de leur pratique en fonction des conditions d'accueil ou en se reportant sur d'autres normes.

Le choix pour les agents d'une norme individuelle

Dans les entretiens réalisés, la majorité des agents disent ne pas tenir compte des indicateurs. Ils s'appuient sur la dimension individuelle et relationnelle intrinsèque au contact physique de la rencontre pour justifier une hiérarchisation de la norme en faveur de l'utilisateur individuel présent. Ils revendiquent alors de pouvoir répondre à l'allocataire sans faire peser sur lui la contrainte externe des indicateurs de la COG : « *Et puis vous avez les indicateurs là... moi, personnellement, je ne regarde pas, qu'on en ait eu 90 % ou 85 %, quand je suis à l'accueil ou au téléphone, je réponds quand c'est le moment et puis c'est tout, je ne regarde pas si on a dépassé ou pas* » (agent

polyvalent, CAF de Montprime). Pour ces agents, l'allocataire et sa demande définissent le temps nécessaire pour résoudre le problème qui motive sa visite. Dans d'autres cas, c'est par souci de la qualité du travail que les agents justifient de leur « ignorance volontaire » des indicateurs : « *On sait qu'on a ce temps, mais je le dépasse constamment. Le but n'est pas de répondre vite, pour se dire qu'on est dans les temps et que l'allocataire revienne. Il vaut mieux prendre un peu plus de temps et faire les choses correctement* » (agent d'accueil, CAF de Segond).

L'ambiguïté de l'objectif de qualité de service et le flou de l'articulation entre qualité et temps des pratiques mènent ainsi à une situation doublement paradoxale. D'une part, parce que c'est au nom d'engagements inscrits dans la COG, et avec l'objectif d'assurer la qualité de l'entretien, que les agents font passer au second plan la qualité définie par l'indicateur. Ils jouent ainsi une norme contre une autre, selon l'idée qu'ils ne sont pas là pour remplir des indicateurs, mais fondamentalement pour répondre à des allocataires (26). D'autre part, parce que l'appropriation des notions de « qualité de service » ou d'« approche globale » résulte, malgré une part d'autoprescription importante chez certains agents (27), des efforts réalisés par les organismes pour améliorer, voire à la CAF de Terce pour professionnaliser, la réception des allocataires à leurs guichets.

La rencontre avec l'utilisateur, lieu possible d'une coproduction du service

La résistance des agents à caler leur pratique sur les exigences de performance prend fond, le plus souvent, sur les démarches de redéfinition des postes et d'amélioration des conditions de travail menées par les CAF. Le choix de recruter des personnes ayant eu une formation commerciale, possédant le « goût du contact », le rappel préalable de l'importance de l'accueil lors des entretiens d'embauche, mais aussi les formations suivies, ont favorisé l'acquisition d'une certaine distance professionnelle, en particulier chez les agents spécialisés (28).

Par ailleurs, l'amélioration des outils informatiques, l'élargissement de leur autonomie, mais également l'accélération de leur avancement de carrière constituent autant de marques de reconnaissance du poste d'accueil et confèrent aux agents une plus grande légitimité interne. En outre, bien plus que sous le signe de l'angoisse de la relation (29) (Strobel, 1993), les agents perçoivent le cadre de la rencontre avec l'utilisateur comme le lieu possible d'une coproduction du service, qui fait généralement défaut en situation de liquidation (30). En

situation de face à face, l'orientation de la discussion, le jeu des questions-réponses, l'écoute des problèmes constituent autant d'éléments propices à un traitement global de la demande, plus à même de faire accéder les allocataires à la totalité de leurs droits potentiels.

« Dans un bureau, c'est beaucoup plus difficile de saisir la situation derrière le dossier. À l'accueil, si vous êtes à l'écoute et que vous posez les bonnes questions... "j'ai mon enfant qui est malade, il travaille mal à l'école", ce sont des choses toutes simples, mais c'est comme ça qu'on peut s'apercevoir que l'enfant a besoin d'une allocation d'éducation spéciale, par exemple, et c'est comme ça tous les jours. Alors que, derrière un bureau, vous ne pouvez pas le voir » (agent d'accueil, CAF de Segond).

« Je trouve que, à l'accueil, comme on a la personne en face, c'est plus facile de lui poser une question et de voir si elle reçoit toutes ses prestations ou pas » (agent d'accueil, CAF de Terce).

Ne pas faire de l'« abattage »

Enfin, les entretiens révèlent une certaine défense de la spécificité de la fonction d'accueil et de son évolution. Ainsi, les agents perçoivent les périodes de détérioration des conditions d'accueil – qu'elles fassent suite à une affluence massive au guichet ou qu'elles soient consécutives d'un fort absentéisme dans les équipes – comme des moments de régression de leur fonction au rang d'agents faisant de l'abattage : « [D'abattage, à l'accueil ?] – Oui, de passer un minimum de temps avec les gens, répondre à la question posée point, sans aller plus loin » (agent d'accueil, CAF de Segond).

À l'instar de ces phases de réindustrialisation, le poste de pré-accueil est souvent jugé peu intéressant, voire frustrant dans la mesure où il ne permet pas de mettre en œuvre ses compétences, qu'il suppose de ne pas utiliser les outils informatiques (une consultation du dossier s'avérerait trop longue) et s'apparente à un traitement mécanisé :

« Et ce poste d'orientation, moi, je le déteste. Il n'y a rien d'intéressant, on ne renseigne même pas les gens, on pose une question et vous allez de ce côté, ça ne s'arrête jamais... » (agent polyvalent 8, CAF de Montprime).

« L'accueil rapide, pour ça, c'est pas top. Pour remettre des dossiers, des choses comme ça...mais c'est de l'abattage » (agent d'accueil 5, CAF de Terce).

Autrement dit, pour des agents mieux équipés, mieux rémunérés et ayant fait le choix de l'accueil,

la réception des allocataires a un sens dont la norme de performance ne rend pas compte. Ils expriment, au final, un intérêt au travail qui passe par une mobilisation des ressources mises à leur disposition pour mettre en ligne leur vision de la qualité de réception : répondre aux allocataires et résoudre leurs problèmes. « Pour moi, l'étude globale du dossier c'est primordial : l'allocataire part et il est content et j'aurais fait le tour de son dossier » (agent d'accueil 4 CAF de Terce). Ces agents formulent alors une demande de cohérence, qui tient moins dans la revendication de davantage de ressources personnelles que dans le libre usage de celles dont ils disposent, et moins dans une revue à la baisse des exigences de leur fonction, que dans une clarification de la qualité de service attendue en lien avec leur pratique.

Une situation paradoxale d'un changement culturel réussi

Les entretiens menés auprès des agents révèlent donc une situation paradoxale de changement culturel réussi grâce à la place accordée à l'accueil du public dans la démarche de modernisation de l'Institution, mais aussi malgré des objectifs quantitatifs et un système d'intéressement centrant la conception de la qualité de service sur une vision gestionnaire d'absorption des flux (31). Formés et équipés pour apporter une réponse complète aux allocataires, les agents comprennent mal la contrainte et la logique qu'imposent les indicateurs de performance et l'ambivalence d'une exigence prétendant mêler performances standards de réception et personnalisation du service. Cet état de fait paradoxal conduit à interroger une démarche de qualité de service appuyée sur une politique d'indicateurs (32). Levier efficace des modifications organisationnelles, ayant entraîné une amélioration sensible des conditions d'attente des allocataires, ils portent néanmoins une inversion de l'objectif initial : pensés pour rendre compte de la réduction du temps d'attente, les indicateurs finissent par mesurer la qualité de l'accueil. Même affichée et identifiée, cette limitation de la qualité de l'indicateur prend valeur de représentation dominante et suffisante (33) de la qualité de service des organismes.

Or, « recevoir vite » n'a pas de sens pour les agents et paraît doté d'une faible légitimité normative en tant que tel. De ce point de vue, le faible investissement de l'Institution sur des démarches qualitatives, et leur absence de mesure et d'évaluation, peut être interprété comme une manière de déléguer aux agents la réalisation d'une qualité de service à laquelle on ne les intéresse pas et qui n'apparaît jamais prioritaire (34). Si les entretiens montrent que la majorité des agents procèdent à

une certaine « *régulation autonome* » (Reynaud, 1988) par priorisation de la norme individuelle, c'est en effet toujours en marge et à l'écart des indicateurs. Mais c'est aussi, assez logiquement, de manière plus ou moins systématique et selon des modes assez diversifiés et selon les personnes et les CAF (35). La réussite paradoxale de la modernisation a donc pour envers une certaine hétérogénéité dans la manière dont le service est effectivement rendu, et des écarts importants dans la professionnalité des agents.

Des agents qui se réfèrent au sens de leur travail

Autrement dit, démarche de qualité de service et pilotage par les indicateurs conduisent à donner la priorité à une qualité exprimée en terme de standard de performance, mais laissent aux agents le soin d'assurer, *in fine*, la qualité de l'intervention administrative elle-même. Le paradoxe est que les agents opèrent un rééquilibrage de la norme en faveur de la qualité de service au nom d'une adhésion et d'une appropriation des objectifs de modernisation de l'Institution. Ce rééquilibrage au nom d'une norme de qualité invite à interroger voire à reconsidérer certains résultats de la recherche en science sociales qui, dans les

années 1990, ont mis en évidence une professionnalité civique (Gautrat, Gounouf et Laville, 1995), l'émergence d'un référentiel éthique (Gautrat, 1997) ou d'une éthique de la réciprocité (Warin, 2002), comme effet d'une évaluation en justice (Weller, 1998) de l'action administrative par les agents au travail.

Les entretiens menés conduisent à nuancer l'importance de ces facteurs explicatifs (36) et montrent des agents se référant en priorité à leur intérêt au travail, au sens de leur travail et à une certaine conscience professionnelle. Sans exclure la notion de « justice » ou d'« équité », qui semble parfois être intégrée à la représentation de leur travail, l'accent mis sur le sens du travail a pour effet de déplacer les termes de la justification. Les agents ne compensent plus une inégalité du système, provenant en particulier du décalage entre les situations de vie et les catégories administratives, mais renvoient à l'Institution une interrogation quant au service qu'elle entend rendre à ses usagers : s'agit-il d'être performant ou de prendre le temps de répondre aux allocataires ? La définition de la qualité représente sur ce plan un facteur de problématisation du sens des missions, à laquelle l'Institution doit répondre si elle veut intéresser ses agents à une vision positive de la modernisation.

Notes

(1) « *Le domaine des prestations sociales s'est trouvé en première ligne, subissant à la fois le poids de la complexité croissante du dispositif à gérer, le déferlement des vagues d'usagers nouveaux résultant soit du caractère plus généreux de la loi, soit de leur précarisation accrue, et affrontant en sus l'exigence qualitative plus impérieuse des usagers* ». **L'administration en question**, rapport au Premier ministre de Philippe Langenieux-Villard, 1995, La Documentation française, p. 30.

(2) L'ordonnance du 2 avril 1996 oblige les organismes de Sécurité sociale de signer avec l'État des conventions d'objectifs et de gestion (COG). Cette convention se décline dans des conventions pluri-annuelles de gestion (CPG) liant les caisses locales et la caisse nationale. Ces conventions ont considérablement modifié la donne institutionnelle interne, en conférant à la caisse nationale un pouvoir d'énonciation des orientations stratégiques et des objectifs à atteindre, dans un réseau caractérisé jusqu'ici par une forte autonomie des directeurs de caisses locales. Dans cet article, on s'en tient à la seconde COG (2001-2004), courant lors de la période d'enquête.

(3) Convention d'objectifs et de gestion 2001-2004, p. 7.

(4) Appellation des agents des caisses d'Allocations familiales dans la nomenclature de la Sécurité sociale.

(5) Dans les deux CAF, ce partage reposait sur la base théorique d'un demi-temps. Dans les faits, il est plus souvent de l'ordre d'une répartition 70/30 voire 80/20.

(6) Depuis 1998, tous les techniciens-conseils suivent la même formation nationale Vademecaf.

(7) Cette différence de technicité, reconnue par l'ensemble des agents d'accueil rencontrés, fait partie des nombreux paramètres cristallisant le cloisonnement entre les services de production et d'accueil. Se joue là toute la définition du métier de technicien-conseil qui, à l'image des problèmes de recrutement repérés dans les CAF, s'exprime dans un débat qui n'a pas lieu entre polyvalence et spécialisation.

(8) Cette redistribution des effectifs a été rendue possible par les performances et les gains de productivité réalisés grâce aux outils informatiques : système de gestion des droits, numérisation des pièces et mise en place de la « corbeille électronique », c'est-à-dire d'un modèle de bureau sans papier. La liquidation des droits se fait entièrement sur poste informatique, sans aucune manipulation de dossier papier.

(9) Toutes les pièces envoyées sont scannées à leur entrée dans la CAF et reçoivent un code de traitement pour leur exploitation dans les unités de liquidation. Ce logiciel de suivi des pièces (SDP) est doté d'une fonctionnalité permettant de visualiser les pièces (DP View) tant en liquidation que sur les postes d'accueil.

(10) Ce qui signifie, techniquement, que les agents peuvent non seulement consulter mais saisir des informations dans le système de traitement des droits.

(11) Les pièces reçues par les agents à l'accueil vont au service de numérisation des pièces, accompagnées d'une note d'explication (note de coproduction) en direction du service de production ; les pièces, scannées, vont ensuite dans les unités de production pour être traitées. Selon les périodes, la numérisation et le traitement de pièces peut prendre plus ou moins de temps. En court-circuitant la procédure normale d'acquisition des documents, les agents accélèrent donc considérablement le traitement du dossier et évitent aussi toute perte d'information résultant de la traduction dans une note de coproduction.

(12) Mise en place à l'arrivée d'un nouveau directeur en 1999, dans un contexte local particulièrement difficile et conflictuel, cette restructuration – comprenant l'obligation pour tous les agents de « faire de l'accueil » – a posé – et continue de poser – de gros problèmes.

- (13) Les agents d'accueil de la CAF de Segond sont tous passés « niveau 4 », ce qui ne va pas sans renforcer un cloisonnement déjà fort avec le service de liquidation, dans lequel les agents sont majoritairement niveau 3.
- (14) Cette fonctionnalité interne aux deux logiciels de gestion de la file d'attente est librement paramétrable par les CAF et ne fait l'objet d'aucune prescription nationale. Dans les trois CAF enquêtées, le choix a été fait de s'aligner sur les indicateurs de la COG. Il est néanmoins très diversement suivi par les cadres des services rencontrés, et ne correspond pas nécessairement aux objectifs fixés localement : par exemple, la CAF de Terce vise un temps d'entretien moyen de dix minutes. Dans les deux autres caisses, on note une mauvaise communication entre agents et cadres sur ce point, à savoir une absence de clarification du sens de cet indicateur.
- (15) Cette corrélation n'a en soi rien d'évident : on peut imaginer un front office constitué de suffisamment d'agents pour que le temps d'entretien n'ait pas d'incidence sur le temps d'attente. En outre, les délais d'attente dépendent en premier lieu de l'affluence, des rythmes d'arrivée des allocataires et du motif de leur visite. Mais les contraintes budgétaires et les indicateurs COG conduisent à penser la réduction du temps d'attente par une réduction du temps d'entretien.
- (16) D'une manière générale, la mise en place d'indicateurs d'accueil est considérée de manière plutôt positive par les agents. Elle s'inscrit dans le mouvement d'amélioration et de progrès réalisé par leurs CAF, qui ont connu une réduction des temps d'attente au guichet, une hausse indéniable des capacités de réception téléphonique et une accélération des délais de traitement des pièces. « *Par rapport à avant* », la qualité de l'accueil s'est donc considérablement améliorée, et les indicateurs, comme la COG, font partie des outils institutionnels ayant participé à ce progrès.
- (17) On se limite ici à trois séries d'objections. D'autres portent notamment sur la question des moyens et des effectifs et sur la réflexion à mener sur la production de contacts.
- (18) Un poste de pré-accueil ou d'orientation, situé à l'entrée des halls d'accueil, doit orienter les allocataires sur un accueil rapide ou en box.
- (19) Compte tenu des organisations et du choix d'aller à l'accueil, on notera « agent polyvalent » les techniciens-conseils de la CAF de Montprime, et « agent d'accueil » ceux des deux autres CAF.
- (20) « *Il ne faut pas oublier que ce ne sont pas des produits, ce n'est pas une chaîne. Nous, nous ne sommes pas des machines et nous n'avons pas de produits en face. Ça, ils n'ont pas compris. Ou alors ils l'ont compris, mais il y a quelque chose qui va ne pas, il y a une contradiction* » (agent d'accueil CAF de Terce).
- (21) Cette réduction de sens est inscrite dans la définition institutionnelle de l'indicateur.
- (22) Depuis la fin des années 1980, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a multiplié les réflexions sur l'accueil au sein de projets (La ligne du Public), de départements (Recherche ou Gestion et prospective) ou de chantiers institutionnels parallèles à la COG.
- (23) Hormis les agents ayant suivi la formation Vademecaf, les agents ne connaissent de la COG que les indicateurs et, plus spécifiquement, ceux qui concernent leur service.
- (24) La COG prévoyait de réaliser une enquête de satisfaction auprès des allocataires (article 25.2). Pilotée par la CNAF et réalisée en 2003, cette enquête a porté sur près de 90 000 allocataires de toutes les CAF du réseau. Les très bons résultats de cette enquête ont pourtant été assez peu communiqués dans les CAF enquêtées. Les agents en ont une connaissance vague.
- (25) Sur ce point, les agents rejoignent les analyses des sciences de gestion sur les relations de service devant être envisagées non seulement au niveau de l'interaction dans la situation de face à face, mais aussi comme des relations durables (Gadrey, 1991 et 1994).
- (26) Norme qui peut poser problème en situation de forte affluence lorsqu'il s'agit de répondre à tous les allocataires dans des conditions acceptables.
- (27) Certains agents se « font un devoir » de répondre intégralement à l'allocataire, en faisant systématiquement le tour de leur dossier. D'autres placent la satisfaction immédiate de l'allocataire qu'ils reçoivent devant celle qu'est censé porter l'indicateur d'attente.
- (28) Bien qu'on retrouve cette distance chez certains agents polyvalents et, à l'inverse des comportements de repli chez certains agents spécialisés, on note néanmoins une forte différence entre les agents professionnalisés de la CAF de Terce et les agents polyvalents de la CAF de Montprime.
- (29) Si l'ensemble des agents s'accordent sur le constat d'une montée et d'une extension de la précarité chez de plus en plus d'allocataires, ce n'est plus selon la vision d'angoisse ou de peur de l'agression qui prévalait dans les descriptions des années 1990. Parmi les agents ayant fait le choix d'aller à l'accueil, la dimension dramatique (Gautrat, 1997) entourant la découverte de ces allocataires a cédé la place à une forme de routinisation du contact avec les situations difficiles.
- (30) Tous les agents d'accueil « descendus » des unités de liquidation mentionnent cette différence de pratique dérivée de la présence « en chair et en os » des allocataires. C'est d'ailleurs cette dimension qui pose tant de problèmes aux agents de liquidation, qui naturalisent les compétences des agents d'accueil par un « il faut être fait pour » systématique.
- (31) L'un des paradoxes de ces indicateurs d'accueil tient dans le fait que, tout en sortant de la conception gestionnaire de production de dossiers à laquelle était lié l'indicateur de « stock retard » des pièces, ils en constituent aussi un prolongement dans la mesure où ils reviennent à considérer les contacts des allocataires comme des flux à gérer et à réduire, à l'égal des dossiers.
- (32) On parle ici d'une « politique d'indicateurs », compte tenu de l'automatisation de la mesure de la centralisation des données au niveau national, de la prime d'intéressement mise en place, ainsi que de la non-rétrocession des excédents budgétaires dans les cas où la non-atteinte des indicateurs ne donne pas lieu à un programme de « correction » validé par la CNAF.
- (33) Dominante en ce qu'elle fait partie des « fondamentaux de service » du suivi de la COG dans le tableau de bord institutionnel. Suffisante, si l'on sait que les CAF étudiées ne procèdent à aucune analyse compréhensive des flux ou des motifs de visites. Les données rendues disponibles par le système d'information de la branche Famille, qui opère un traçage de tous les contacts des allocataires, de leurs motifs et de l'issue qui leur est donné, ne sont pas exploitées par les organismes étudiés. L'efficacité des contacts, en aval, n'est pas non plus évaluée.
- (34) Dans le sillage de la Charte Marianne, la COG 3 (2005-2008) prévoit d'établir un référentiel accueil. Néanmoins, il n'est pas sûr que ce référentiel suffise à inverser la balance des priorités en terme de qualité d'accueil.
- (35) Malgré l'unité de représentation repérée dans le discours des agents autour de la notion d'« approche globale », les entretiens montrent une hétérogénéité de vues quant à ses implications concrètes dans les pratiques. De même, un grand nombre d'agents reconnaissent ne pas procéder systématiquement à l'examen total du dossier ou à la recherche des droits potentiels, et dit moduler son temps d'entretien selon les conditions d'affluence de la salle d'attente.
- (36) L'évolution des conditions de travail et l'amélioration des capacités informatiques de traitement ont un impact dans ce déplacement des registres de justifications. Autrement dit, l'objet étudié a changé et les agents ne se trouvent plus dans la même situation que celle analysée durant les années 1990.

Références bibliographiques

Callon M., 1986, *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc*, *L'Année sociologique*, n° 36.

Dubois V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, collection Études pratiques.

Dubois V., 1996, *Une institution redéfinie par ses usage[r]s. Sur quelques pratiques du guichet des CAF*, *Recherches et Prévisions*, n° 45.

Gadrey J., 1994, *Les relations de service et l'analyse du travail des agents*, *Sociologie du travail*, n° 38.

Gadrey J., 1991, « Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion », Actes du colloque : à quoi servent les usagers ? du 16-18 janvier 1981, tome 4 : Gestion des services et ressources humaines, Plan Urbain-RATP-DRI.

Gautrat J., Gounouf M.-F. et Laville J.-L., 1995, *La CAF au défi de la précarité*, *Espaces et famille*, n° 32.

Gautrat J., 1997, *Les caisses d'Allocations familiales confrontées à l'entrée en masse de nouveaux usagers*, in *Quelle modernisation des services publics ?* (sous la dir. de Warin P.), Paris, La Découverte.

Laroque P. (dir.), 1985, *La politique familiale en France depuis 1945*, rapport du Commissariat général au Plan, Paris, La Documentation française.

Latour B., 1991, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.

Reynaud J.-D., 1988, *Régulation de contrôle et régulation autonome dans les organisations*, *Revue française de sociologie*, XXIX-1.

Strobel P., 1995, *L'angoisse du liquidateur derrière le guichet*, in *Entreprendre la ville. Nouvelles temporalités, nouveaux services* (sous la dir. de Obadia A.), colloque de Cérisy, éditions de l'Aube.

Strobel P., 1993, *L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ?*, *Recherches et Prévisions*, n° 32.

Thévenot L., 1985, *Les investissements de forme*, *Conventions économiques*, cahier du Centre d'étude de l'emploi, Paris, PUF.

Warin P., 2002, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ.

Warin P., 2000, *Les relations de service : miroirs des décalages entre politique de modernisation administrative et attentes sociales*, in *Le service public en devenir* (sous la direction de Rouban L.), Paris, L'Harmattan, collection Logiques politiques.

Warin P., 1997, *Quelle modernisation des services publics. Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte.

Weller J.-M., 1999, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative du service public*, Paris, Desclée de Brouwer.

Weller J.-M., 1998, *La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996)*, *Sociologie du travail*, n° 3-98.