

Le service public local face aux violences externes contre les agent·e·s

Sécurité des agent·e·s publics et continuité du service public



Avant-propos

Cette étude a été réalisée pour le compte de l'association des DRH des grandes collectivités (ADRHGCT), en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET).

Dans le cadre de leur formation, l'INET propose à ses élèves administrateur-ice-s territoriaux de réaliser des études pour le compte de commanditaires extérieurs sur des thématiques touchant aux réalités territoriales. Ces études sont l'opportunité de rencontrer de nombreux acteurs des politiques publiques et du monde des collectivités, en approfondissant nos connaissances des thématiques et enjeux d'actualité.

Les auteurs de l'étude sont des élèvesadministratrices et administrateur de la promotion Hubertine Auclert:

- in Marie Condaminet
- (in) Clotilde Le Dantec
- in Philippe Masson



Les remerciements vont à :

- L'association des DRH des grandes collectivités (ADRHGCT), qui a proposé cette étude, et son Président Vincent Lescaillez.
- Aurore Boidin-Lahlou, Directrice Générale Adjointe Ressources de Nantes Métropole Habitat et Laurent Bernier, Directeur Responsabilité sociétale de l'employeur et préventions de la Métropole de Lyon, référent·e·s de cette étude pour l'ADRHGCT, pour leurs conseils et écoute tout au long de ce travail.
- Béatrice Calligaro, responsable de promotions à l'INET, pour son accompagnement.
- L'INET pour l'opportunité d'ouverture que constituent les études confiées aux élèves.
- L'ensemble de nos interlocuteurs, qui ont enrichi nos réflexions à travers les entretiens.
- Les répondant·e·s au sondage en ligne, pour leur partage d'expérience.

Mai 2024

Conception éditoriale : Patricia BAMBA, INET

Graphisme: Cercle Studio





Sommaire

Introduction	976.	4
Les violences envers les agent·e·s publics, un phénomène mal objectivé et aux causes tant sociales qu'organisationnelles		7
Une situation non objectivée		8
Plusieurs tendances se dégagent toutefois	15.55	14
PARTIE 2 Les collectivités employeurs face à la violence sur les agent·e·s : réponses, organisation et partenariats pour la prévention		19
La protection fonctionnelle, une réponse juridique perfectible		20
Les réponses de prévention, un large éventail de possibilités		22
Du soutien individuel des agent·e·s à la communication externe : les mots pour le dire		27
PARTIE 3 La continuité du service public : un objectif primordial pour les collectivités		30
À court terme, garantir la continuité du service public		31
À long terme, l'adaptation du service public	1988	34
Liste des recommandations		37
Conclusion		39
Bibliographie		40

Introduction

Sécurité des agent·e·s et continuité du service : définitions et enjeux

Les agressions sur les élu·e·s locaux font souvent la une de l'actualité nationale, et les violences urbaines de l'été 2023 ont mis sur le devant de la scène le sujet des dégradations d'équipements publics du quotidien, souvent municipaux. Les atteintes à la sécurité des agent·e·s publics, par contraste moins médiatisées à l'exception de drames, n'en sont pourtant pas moins récurrentes dans le quotidien professionnel, et prégnantes dans les politiques RH des collectivités. Elles semblent toutefois faire l'objet d'une attention croissance au niveau gouvernemental, tant en réaction aux récents drames (assassinats de professeur·e·s à Conflans-Sainte-Honorine et Arras en 2020 et 2023, d'un inspecteur des impôts en 2022, d'une infirmière à l'hôpital de Reims en 2023), que face aux enjeux de dégradation de l'attractivité de la fonction publique à laquelle elles participent. Ainsi, le ministre de la Transformation et de la Fonction publique Stanislas Guerini a annoncé, lors de sa visite du l'IRA de Lyon le 1er septembre 2023, plusieurs mesures à venir dans le cadre d'un prochain projet de loi, notamment la possibilité pour une administration de porter plainte en cas d'agression d'un agent et l'élargissement de la protection fonctionnelle.

La sécurité renvoie à une situation présentant une absence d'exposition des personnes au risque (d'atteinte à leur intégrité), et doit aussi être abordée du point de vue plus subjectif de la personne qui se sent en situation sûre, ce qui réfère communément au sentiment de sécurité ou d'insécurité. La sûreté se retrouve parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'article II de la Déclaration

des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. Ainsi, la sécurité des agent-e-s publics est juridiquement définie.

Dans le sens de cette acception juridique, la sécurité constitue une responsabilité des employeurs. En vertu de l'article L4121-1 du Code du travail, « L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs ». L'article L811-2 du code de la fonction publique transpose à l'identique ce principe aux agent-e-s publics dans les termes suivants : « Les règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité dans les services des établissements mentionnés à l'article L. 5 sont celles définies dans la quatrième partie du Code du travail, en application de l'article L. 4111-1 de ce code. »

Traiter de la sécurité des agent·e·s publics, c'est en miroir aborder les situations d'atteinte à celle-ci, afin de mieux envisager les conditions de sa garantie. Dans le contexte de la fonction publique territoriale et de cette commande, la sécurité des agent·e·s a été abordée uniquement sous le prisme de son atteinte par des personnes extérieures aux services, notamment des usager·e·s. N'ont pas été traitées les questions d'atteinte à la sécurité des agent·e·s pour des raisons internes à l'organisation, qu'elles aient trait à l'environnement physique de travail (bâtiments, équipement) ou aux relations entre collèques.

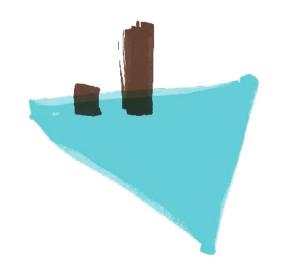
Ainsi, dans un registre sociologique qui permet de mieux appréhender les réalités du phénomène étudié, ce rapport traite des violences externes dont sont victimes les agent·e·s publics. La continuité du service public correspond à la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général de manière ininterrompue. Comme la sécurité des agent-e-s, la continuité du service public emporte une dimension juridique forte. Elle constitue en effet un principe des « lois de Rolland » de valeur constitutionnelle, reconnu comme tel depuis 1979 par le Conseil Constitutionnel (décision 79-105 DC). Ce sont donc deux impératifs politiques et juridiques qui doivent être conciliés au travers de la gestion de situations individuelles et collectives, lorsqu'il est porté atteinte à la sécurité des agent·e·s publics. En effet, ces événements violents interrogent les employeurs publics quant à la réponse à apporter, en particulier les collectivités territoriales et leurs établissements dont les agent·e·s sont souvent au contact des usager·e·s. Est aussi interrogée la relation entre les collectivités et leurs partenaires, dans le cas de services publics délégués, qui peuvent aussi connaître des phénomènes violents. C'est tout autant la protection de l'agent e que la continuité du service public qui se trouvent mises en débat.

Les violences externes à l'encontre des agent·e·s territoriaux posent la question de la relation entre l'administration et l'usager, alors même que le service public est en profonde mutation, sous l'effet de la numérisation ou des modes de gestion externalisés.

Face à la complexité des situations, il importe de se départir des idées reçues pour caractériser le phénomène d'après les données disponibles, seul moyen d'apporter des réponses concrètes. Si chaque situation est spécifique, l'étude des expériences locales permet de dégager des principes communs et des bonnes pratiques inspirantes.

Dès lors, face aux violences externes commises contre les agent·e·s publics, comment les collectivités et employeurs publics territoriaux réussissent-ils à concilier la nécessaire protection de leurs agent·e·s, avec leur obligation de continuité du service public dont ces derniers sont les premiers acteurs?

Bien que difficile, l'objectivation du phénomène est nécessaire pour agir sur des causes à la fois sociales et organisationnelles. En réponse, les collectivités déploient de nombreux outils pour prévenir et traiter ces agissements vis-à-vis de leurs agent-e-s. Les collectivités assurent aussi la continuité du service public, même si les situations auxquelles elles sont confrontées posent plusieurs enjeux de long terme.



Méthodologie de l'étude

La méthodologie de l'étude repose sur une étude documentaire, la passation d'un questionnaire en ligne à destination de responsables des ressources humaines (DRH) de grandes collectivités, et des entretiens semi-directifs.

Le questionnaire en ligne était adressé par mail à tous les adhérent·e·s de l'association des DRH des grandes collectivités (ADRHGCT), commanditaire de l'étude. Il a également fait l'objet d'une communication sur le réseau LinkedIn de l'association. Ce questionnaire a obtenu 21 réponses. Le panel des répondant es ne permet pas d'en tirer des conclusions représentatives quantitativement de la situation des collectivités territoriales, même les plus grandes. Il permet toutefois de porter à connaissance les pratiques des collectivités répondantes, et donc de dégager des tendances en conséquence. Les questions interrogeaient principalement les pratiques et outils des collectivités, de l'ordre du signalement et du recueil de données, des mesures de prévention, et de prise en charge des agent e.s.

15 entretiens ont été également organisés avec des personnes disposant d'une expérience ou d'un regard particulier sur le sujet. Ils se sont majoritairement tenus par visioconférence, voire en physique lorsque les conditions le permettaient. Ce volet qualitatif visait d'une part à enrichir l'étude de la vision des acteurs intervenant aux côtés des collectivités territoriales sur le sujet des violences externes, et à recueillir des bonnes pratiques au sein des collectivités.

Il a été constitué un panel de personnes qui tient compte de l'équilibre des différents territoires représentés, et varie les positions dans les organisations. Aucun entretien n'a été effectué avec des acteurs ultra-marins. Les échanges ont été réalisés avec:

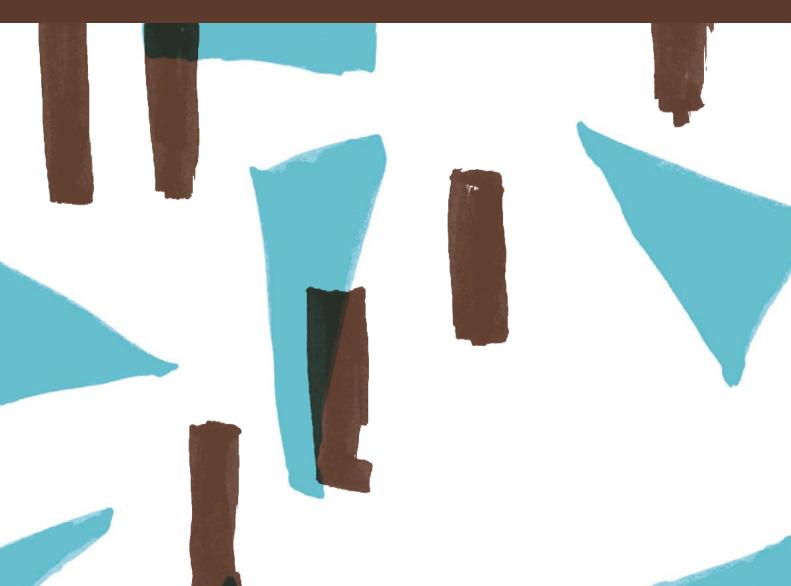
- Deux élues et une association d'élu·e·s de collectivités territoriales
- Trois cadres de la fonction publique territoriale (directeurs, DGA, DGS) aux réalités diverses, tant par la strate de la collectivité (ville, intercommunalité, département), la géographie de leur territoire, et leur politique publique (éducative, sociale, technique, etc.)
- Trois responsables ressources humaines de certaines de ces collectivités, et notamment leurs conseiller·e·s prévention
- Un représentant de satellites de collectivités (dans le secteur des transports)
- Des partenaires des collectivités sur ce sujet, notamment un procureur et une agence de conseil audit et ingénierie en sécurité auprès des collectivités
- Une cadre dirigeante de l'État, pour son regard sur leurs propres services de l'État, ainsi que sur les grandes évolutions que l'État détermine
- Une représentante syndicale
- Une sociologue

Enfin, cette étude a donné lieu à un rendez-vous des élèves le 7 décembre 2023 lors des Entretiens Territoriaux de Strasbourg, afin de discuter de la sécurité des agent-e-s comme facteur d'attractivité des employeurs publics, autour de Lise Fournot-Bogey, directrice générale adjointe de la Métropole de Lyon, et Joël Martinet, directeur général des services du Conseil départemental du Cher. Ce rapport, remis à l'Association des DRH de grandes collectivités appuiera les futurs travaux de l'association.





Les violences envers les agent·e·s publics, un phénomène mal objectivé et aux causes tant sociales qu'organisationnelles



Si plusieurs obstacles relatifs au manque de données ou à l'instrumentalisation du sujet dans le débat public empêchent un état des lieux objectivé de l'évolution du phénomène, ses causes sont relativement partagées.

UNE SITUATION NON OBJECTIVÉE

La première difficulté pour dresser un état des lieux de l'état des violences externes dont sont victimes les agent-e-s publics territoriaux réside dans les définitions très variables de l'atteinte à leur « sécurité » par des usager-e-s, qui est en partie le résultat de l'instrumentalisation politique de ces situations. Le manque de dispositifs permettant d'extraire des données à ce sujet empêche d'y remédier autant qu'il en est le produit.

Le maintien d'une ambiguïté terminologique

Si la caractérisation des violences envers les agent·e·s a fait l'objet d'une définition en introduction, le flou terminologique entretenu contribue à alimenter les difficultés pour objectiver la situation. Il peut l'être volontairement, notamment car il vient nourrir un discours politique performatif de dégradation des rapports sociaux, mais aussi incidemment, dans le sens où ces précautions langagières peuvent servir à ne pas mettre de côté des situations très diverses vécues par les agent·e·s du secteur public. À ce titre, le 22^e colloque de l'Observatoire SMACL, destiné à l'environnement de la fonction publique territoriale, qui s'est tenu le 18 octobre 2023 parlait des « mises en cause et des agressions » plutôt que de violences.

Cette ambiguïté terminologique traduit deux tendances :

- La diversité des situations dans lesquelles la sécurité des agent-e-s est atteinte ;
- La sensibilité tant politique que managériale du sujet.

Elle est symptomatique de la difficulté des politiques RH d'aborder ces questions, et de proposer des réponses susceptibles d'assurer effectivement la sécurité des agent·e·s. Elle participe également de l'externalisation du phénomène, qui empêche d'interroger les modalités du service public et les pratiques d'accueil, et laisse penser que les collectivités territoriales ne font que subir ces situations, sans levier d'action. Cela explique en grande partie pourquoi les collectivités territoriales françaises ont principalement investi les dispositifs de sécurisation physiques (agent·e·s de sécurité, vitres plexiglas, etc.). Elles se vivent désormais dans une impasse, puisque ces dispositifs, s'ils constituent des réponses de premier niveau pour la sécurisation des agent·e·s, ne contribuent pas à réduire durablement le climat de violence, voire tendent à le favoriser. Plusieurs acceptions de la violence à l'encontre des agent es ont été relevées :

- La violence physique est traditionnellement incluse dans toutes les acceptions. Toutefois, un grand nombre d'acteurs tend à considérer uniquement cette acception – et notamment les agent·e·s victimes, qui ne reportent à leur hiérarchie que ce type de situations;
- La violence verbale, pouvant aller de l'agressivité de ton aux menaces de mort, en passant par les injures et le chantage;
- La violence symbolique est encore peu envisagée, bien qu'elle semble représenter une grande partie des situations de dégradation des conditions de travail des agent·e·s. Il s'agit par exemple de cas où des personnes jettent leurs déchets dans l'espace public ou à côté d'une poubelle devant les agents chargés de les ramasser.

- Enfin, certaines collectivités ne considèrent pas l'agressivité générée par une incapacité avérée des services à fournir une réponse comme des violences à l'encontre des agent-e-s publics. Cette acception conduit la collectivité à distinguer les causes de la violence (internes ou externes à l'organisation), et permet de déployer des dispositifs adaptés. Cela ne signifie aucunement que dans ces situations, la collectivité n'accompagne pas les agent-e-s victimes. Cette considération repose sur deux présupposés :
 - 1. Ces réactions seraient légitimes,
 - 2. Les violences physiques, symboliques ou verbales qui en découlent sont davantage des violences à l'encontre de l'institution la collectivité, la puissance publique qu'à l'encontre des personnes. Cette assimilation de l'agent e public à l'institution transparaît clairement en milieu rural, les violences envers les maires et secrétaires de mairie sont facilement assimilées dans le discours politique. En pratique, ces violences sont en effet assimilables, puisqu'ils et elles sont les représentant es de la puissance publique les plus en proximité et faciles à interpeller.

Au-delà de la notion de violence, l'utilisation de termes tels que les incivilités pour décrire ce phénomène traduisent à la fois une euphémisation de situations réelles, et la croyance en une dégradation morale et civique qui serait à l'origine de l'augmentation de ces faits1. Elle traduit des perceptions très différentes du phénomène.

D'un strict point de vue terminologique, les incivilités sont à distinguer des délits classiques, que sont les violences physiques et verbales (injures). Si elles pourraient permettre d'inclure les violences symboliques, c'est rarement le cas. En pratique, chaque acteur observe ses propres définitions :

- Les offices publics de l'habitat (OPH)
 entendent par incivilités les dégradations
 du bâti et les offenses aux agent·e·s;
- Les services de transports comptent la fraude;
- Les collectivités évoquent les souillures de l'espace public.

Le recours à ce terme découle principalement du fait que les définitions pénales ne satisfont pas les employeurs en termes de réponses concrètes à apporter. Loin d'être une catégorie homogène, le concept d'incivilité tend à brouiller la compréhension et l'évaluation du phénomène.

Des procédures de recensement encore balbutiantes, et à l'efficacité variable

Les données du ministère de l'Intérieur sur les violences externes à l'encontre des agent·e·s publics sont peu satisfaisantes pour les collectivités territoriales. Premièrement, l'enquête Cadre de vie et sécurité (CVS) dite de victimation, réalisée par l'INSEE en partenariat avec le ministère de l'Intérieur jusqu'en 2019, bien que sa grande qualité fût soulignée par les acteurs du secteur. Deuxièmement, les données des services policiers ou judiciaires ne permettent pas d'isoler les agent·e·s territoriaux, chez qui le dépôt de plainte est par ailleurs beaucoup moins systématique que chez les agent·e·s de l'État (forces de l'ordre, etc.) voire de la fonction publique hospitalière. Par ailleurs, dans un contexte de services d'enquête débordés, particulièrement en zones polices d'après les procureur·e·s, « les plaintes des agent·e·s territoriaux [sont souvent] enterrées dans les commissariats ». Enfin, si des observatoires nationaux par politique publique produisent des données intéressantes (bailleurs sociaux, transports publics, etc.), ils ne traduisent pas les spécificités des collectivités et sont difficiles à exploiter par celles-ci.

Dans ce cadre, les collectivités ont un intérêt très fort à se doter de leurs propres procédures afin de caractériser la situation. Toutes les structures interrogées ont témoigné d'une grande difficulté à récolter des données. Cela tient à la fois au caractère lacunaire des procédures déployées pour les recenser et aux biais récurrents de déclarations.



a. L'absence de procédure harmonisée, administration

Les collectivités qui ont mis en place de réelles procédures de recensement des violences. reflet de la libre notamment externes. à l'encontre de leurs agent·e·s des collectivités apparaissent minoritaires parmi les collectivités ayant répondu

au questionnaire ou contactées par ailleurs. Tout d'abord, un quart (25%) des répondant·e·s au questionnaire, tous membres de l'association des DRH des grandes collectivités, a déclaré n'avoir mis en place aucune procédure de signalement.

Par ailleurs, parmi les collectivités qui ont mis en place un système de signalement, deux catégories sont à dissocier :

- Les collectivités qui font remonter ces situations par l'intermédiaire de la chaîne hiérarchique. C'est par exemple le cas du département de Seine-Saint-Denis, où les agent·e·s sont invités à signaler l'agissement à leur responsable;
- Les collectivités qui ont organisé une véritable procédure formalisée de signalement.

Si le signalement à l'encadrant e est une première étape vers la prise en charge des agent·e·s, il ne permet pas de recensement exhaustif permettant de caractériser la situation à l'échelle de métiers ou de la collectivité. Ainsi, si trois guarts (75%) des collectivités répondantes déclarent avoir mis en place un dispositif de signalement, seule la moitié (50%) dispose de données sur le phénomène dans leur collectivité. Cette perte s'observe principalement dans les collectivités faisant reposer le dispositif entièrement sur la chaîne hiérarchique. S'il responsabilise le management intermédiaire, ce fonctionnement laisse également l'effectivité de la prise en charge à la libre appréciation de l'encadrant·e.

Déployer une procédure de signalement formalisée n'épargne pas de tomber dans d'autres écueils. Toutefois, au regard de l'importance de disposer de données chiffrées pour caractériser les situations et déployer des dispositifs adéquats et proportionnels, ce constat traduit toutefois une lacune de premier plan parmi les collectivités, malgré les limites certaines dans la représentativité de notre échantillon.

« Les collectivités ont un intérêt très fort à se doter de leurs propres procédures afin de caractériser la situation.»

Plusieurs types de procédures de recensement ont été relevées au fil de l'étude. La plupart sont fondées sur des obligations légales, dans un domaine qui fait l'objet d'une récente évolution normative. Ainsi sont utilisés des canaux de déclaration ayant trait à l'environnement de travail :

- Ceux de signalement pour harcèlement au travail, et plus largement le dispositif de signalement des violences obligatoire depuis 2020 en vertu de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Ce dispositif a vocation à remonter tout type de violences, qu'elles soient internes (harcèlement, agissements sexistes), externes, voire intrafamiliales. Les collectivités qui l'ont mis en place observent essentiellement une remontée des violences internes à l'organisation par ce biais;
- Ceux de déclaration d'incident, destinés aux accidents du travail et/ou dans le registre santé sécurité. C'est par exemple le cas à la métropole de Lyon, qui a engagé un chantier sur le sujet, reconnaissant que cela rend le dispositif peu lisible pour les agent·e·s, et nuit à la remontée des informations et à la proposition de solutions en conséquence. Le registre santé-sécurité n'est pas toujours la priorité quand existe déjà une procédure de signalement des agressions. Ces registres peuvent ensuite servir de base à un examen en formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (F3SCT).

Les destinataires de ces signalements sont de plusieurs ordres selon les collectivités :

- La chaîne hiérarchique directe;
- La personne référente RH dans la direction concernée [dans le contexte d'organisations déconcentrées];
- Les assistant·e·s en prévention;
- La direction des ressources humaines de façon générale. La plupart du temps, les signalements adressés à une adresse générique de la DRH sont traités par le service en charge de la prévention / santé / sécurité au travail.

Le plus souvent, ces signalements sont le point de départ du déclenchement de l'accompagnement des agent-e-s, qui peut être de plusieurs ordres (dépôt de plainte, accident du travail, adaptation de l'environnement de travail, demande de protection fonctionnelle, etc.). La politique affichée par toutes les collectivités est une réponse systématique aux agissements signalés, d'après le principe de tolérance zéro. Au-delà de la caractérisation de la situation pour l'organisation, les agent-e-s ont donc un intérêt direct aux déclarations, lorsque les réponses apportées sont adéquates.

Les OPH disposent par ailleurs d'un dispositif de recensement au niveau national, porté par l'union sociale pour l'habitat. Le renseignement du dispositif ORFI double leurs procédures internes en même temps qu'il incite les OPH à un recensement formalisé des situations de violence à l'encontre de leurs agent·e·s.

D'autres collectivités dépassent les obligations légales en mettant en place une procédure de signalement dédiée aux violences externes. Elles sont notamment motivées par la recherche d'une meilleure exhaustivité des situations recensées, afin de répondre au plus proche de la réalité aux enjeux quotidiens des agent e.s. C'est le cas de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, qui a formalisé des fiches de signalement, adressées à une cellule de signalement formalisée. Ces fiches permettent avant tout de visibiliser le dispositif, mais peuvent être remplies par le management de proximité. Surtout, elles appuient la démarche de communication sur l'utilité du dispositif auprès des agentes. afin d'apporter une réponse à ces agissements, au-delà du soutien post agression. Symboliquement, cela permet de ne pas banaliser ces agressions physiques ou verbales.

Tous les acteurs consultés sont conscients que la mise en place de procédures de recueil de ces situations entraîne de facto une augmentation d'actes recensés. L'instrumentalisation de ces chiffres est un obstacle à la mise en place de dispositifs de recueil dans de nombreuses collectivités.

Par ailleurs, nous notons l'absence d'enquêtes de victimation pour évaluer l'écart entre les déclarations et les réalités de terrain. Ce type d'expertise est bien davantage investi dans d'autres pays de l'Union européenne, également car il permet d'objectiver les causes de ces situations.

b. Une sousdéclaration chronique et biais des procédures de recueil Les effets de sous-déclaration des violences externes font l'objet d'une attention par toutes les collectivités interrogées ayant formalisé une procédure à cet effet.

Plusieurs effets de sous-déclaration par les agent·e·s ont été identifiés.

La méconnaissance des procédures est le premier facteur de non-déclaration recensé. Lorsque la procédure ou la fiche de signalement sont disponibles sur Intranet, elle ne touche pas les agent·e·s en situation d'illectronisme ou n'ayant pas facilement accès à un poste informatique. Lorsque la procédure est couplée à d'autres dispositifs (violences internes, accidents du travail), la possibilité voire la nécessité de déclarer les violences externes peut ne pas être correctement identifiée. La plupart des collectivités contactées étaient très actives pour les faire connaître, avec un travail spécifique auprès des professions prioritairement touchées (au-delà des idées recues, notamment pour les métiers techniques) et des encadrant·e·s de proximité et intermédiaires.

Des considérations sociologiques emportent aussi ces sous-déclarations. Déclarer ces faits peut être vécu comme un signe de faiblesse des agent·e·s. C'est d'abord le cas lorsque les managers minimisent les situations, ne prennent pas le temps suffisant pour considérer ces conditions de travail auprès des agent·e·s concernés, voire sont en attente de professionnel·le·s « infaillibles » (sic). Cet effet est accru par le manque de considération sociale des « fonctionnaires », effectivement ressenti par les agent·e·s, plus encore dans les environnements professionnels tendus. Plus largement, l'illettrisme et l'illectronisme sont des freins majeurs.

Ensuite, la banalisation du phénomène y participe, notamment quand les violences externes sont le quotidien des agent-e-s. Les agent-e-s publics seraient particulièrement résistants aux situations de tensions/incivilité/violence (ils et elles ont « le cuir dur », les fonctionnaires français-e-s seraient « plus inhibé-e-s » qu'ailleurs, etc. est un verbatim récurrent des entretiens). Les agent-e-s publics seraient aussi réticents à dénoncer des faits qui viendraient percuter le lien de confiance nécessaire à leur pratique. C'est par exemple le cas de travailleur-euse-s sociaux qui occultent les micros destinés à enregistrer les conversations à des fins de sécurité, car ils les perçoivent comme contraires au principe de confidentialité des échanges.



« La plupart des collectivités contactées étaient très actives pour faire connaître [les violences externes], avec un travail spécifique auprès des professions prioritairement touchées et des encadrant·e·s de proximité et intermédiaires. »

À cet égard, le recueil de données est perturbé par les représentations. Au-delà de celles relatives aux fonctionnaires en général (tantôt dépréciés, tantôt résistants), le poids des représentations s'observe dans les cultures métiers. La strate départementale permet des comparaisons éclairantes. Ainsi, l'immense majorité des déclarations est issue des services sociaux. Les professions techniques (agent e s des routes ou des collèges notamment) sont absentes des remontées d'information, alors que la violence du cadre d'exercice de ses professions, notamment leur récente dégradation, est connue des managers de proximité et fait l'objet d'une prise de conscience récente. Le même constat est fait dans le bloc communal, où certaines violences sont connues, car elles ont lieu sur l'espace public, mais ne se retrouvent pas dans la remontée des déclarations. C'est notamment le cas des agent·e·s de propreté urbaine.

Enfin, des justifications ayant trait aux modalités des procédures invitent peu les agent·e·s à déclarer les violences externes vécues en milieu professionnel.

Le désabusement sur la durée des procédures tout d'abord, peut se transformer en crainte lorsque ces procédures entraînent des effets pervers conduisant à exposer davantage les agent·e·s. Ce désabusement est en grande partie justifié, au regard de l'engorgement tant des services de police (tant dans la phase de dépôt de plainte que dans celle d'enguête) que de ceux des tribunaux.

La peur des représailles motive également la sous-déclaration, notamment pour les professionnel·le·s qui sont quotidiennement en guichet ou qui vivent à proximité de leur lieu de travail. À ce titre, le dépôt de plainte est particulièrement sensible aux réticences, puisque la procédure est nominative. Souvent, ces craintes sont en réalité des préjugés, lorsque les procédures sont méconnues. Par exemple, elles équivaudraient à un dépôt de plainte, ce qui entraîne des déceptions au regard de l'absence de suite donnée, et des réticences du fait du caractère nominatif de cette procédure légale.

Enfin, le recueil des données est perturbé par la couverture médiatique pouvant suivre la déclaration des faits. La multiplication des cas où les faits sont rendus publics, que l'origine de la communication à la presse soit de la collectivité (élu-e-s notamment) ou des services de police, n'est pas propice à favoriser la confiance des agent-e-s dans ces procédures. Ces derniers peuvent parfois préférer déposer une main courante pour des faits relevant d'une plainte.



Recommandations:

- Formaliser des canaux, voire une procédure de signalement ou de déclaration des agressions.
- Laisser ouverts les canaux de déclaration, pour lever les freins liés à la stigmatisation par certains collègues ou managers, à l'illettrisme, à l'illectronisme, ou plus largement à la méconnaissance de « la » procédure à suivre (numérique, écrit, ou oral à l'encadrant, aux RH ou aux organisations syndicales). Surtout, permettre à l'encadrant·e, et pas seulement à l'agent·e victime de l'agression, de réaliser ce signalement.
- Consolider les données dans le rapport social unique (RSU), bien que cela ne fasse pas l'objet d'une obligation légale.
- Faire de ces données la base d'échanges avec les partenaires, en premier lieu la préfecture.

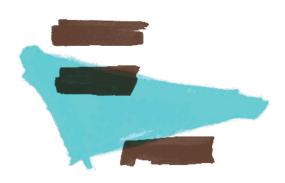
PLUSIEURS TENDANCES SE DÉGAGENT TOUTEFOIS

L'évolution positive ou négative de l'occurrence et de l'intensité de l'atteinte de la sécurité des agent-e-s par des usager-e-s demeure incertaine, et dépend in fine de l'échelle temporelle retenue. Les acteurs interrogés sont en revanche relativement unanimes sur les causes contemporaines de ce phénomène.

Un phénomène principalement dirigé contre les agent·e·s de terrain, dont la hausse n'apparaît pas clairement

Les entretiens témoignent d'un ressenti global d'augmentation des violences externes, notamment de leur intensité (des incivilités, et des violences dans une moindre mesure). Ainsi, sans minimiser la réalité des faits de violence physique à l'encontre des agent·e·s, la plupart des collectivités interrogées indiquent que ces agressions et violences sont pour l'essentiel verbales (insultes, chantage, voire menaces de mort).

Au terme de notre étude, il est difficile d'estimer le caractère urbain ou rural des violences externes. Toutefois, la nationalisation du phénomène est établie, notamment puisque le grand ouest et les petites collectivités péri-urbaines sont désormais concernés au point de faire appel à des prestataires comme Securitas, qui intervenait beaucoup moins auprès de ces territoires précédemment.



« Les entretiens témoignent d'un ressenti global d'augmentation des violences externes, notamment de leur intensité. »

Les collectivités tiennent compte de l'évolution du contexte social post-Covid dans le constat – lorsque qu'il est objectivé par des données sur le temps long – ou le ressenti de hausse de la violence externe, tant dans l'expression du mécontentement que dans le ressenti de la hausse des violences. La situation s'améliorerait désormais dans la plupart des collectivités, tant en termes de ressenti que d'après les données transmises par les collectivités en disposant. Si la méthode de l'étude ne permet pas de neutraliser les effets de montée en charge de dispositifs de signalement d'une part, et de prévention d'autre part, cette tendance semble pour autant partagée.

Cette décrue par rapport aux années antérieures à la crise de la covid-19 ne remet toutefois pas encore en cause le constat d'un durcissement du rapport des usager·e·s aux agent·e·s territoriaux sur le temps long. A fortiori, elle ne se traduit pas par un délaissement de ces enjeux par les employeurs publics, qui intègrent ou approfondissent cette dimension dans leur politique RH.

Dans le secteur des transports publics, si les violences sont en hausse en 2023, elles sont en baisse à l'encontre des agent-e-s, selon le ministère de l'Intérieur. Cette tendance est aussi partagée à l'échelle des collectivités disposant de données consolidées (toutes précautions d'après les biais majeurs de déclaration identifiés), comme le département d'Ille-et-Vilaine.

b. Le large spectre de professionnel·le·s touché·e·s, au-delà des idées reçues Les femmes constituent la majorité des agent·e·s territoriaux victimes de violences externes. Si ces données emportent des

précautions en raison des potentiels effets de sousdéclaration parmi les professions perçues comme masculines, elles indiquent que le sujet de la sécurité des agent·e·s publics est aussi, voire d'abord, une question de violences faites aux femmes. Elles constituent par exemple 72% des victimes des agissements recensés dans la métropole lyonnaise, opérant essentiellement dans le champ social ou médico-social, périmètre professionnel très genré.

Les métiers qui apparaissent les plus touchés par les violences externes sont ceux en contact direct avec le public. Si cette question est connue de longue date dans les politiques sociales (travailleur·euse·s sociaux), pour le personnel d'accueil et concernant les polices municipales, d'autres secteurs d'activité sont désormais touchés ou font l'objet d'une prise de conscience du phénomène par l'encadrement et à l'échelle de l'organisation.



Ainsi, par strate de collectivités, apparaissent particulièrement touchées les professions suivantes :

Bloc communal

- Police municipale et gardes du littoral
- Chargé·e·s de relation au public (accueil, état civil, bibliothèques, etc.).
- Agent·e·s d'intervention technique (menuiserie, plomberie, etc.)
- Agent·e·s de la politique déchet (accueil de déchetteries, ripeur·euse·s, ambassadeur·e·s du tri, etc.)
- Agent·e·s des piscines (accueil et surveillance)
- Agent·e·s de voirie
 (propreté urbaine et jardins notamment)
- Agent·e·s des crèches et écoles (accueil, ATSEM, etc.)

Département

- Agent-e-s d'exploitation des routes
- Travailleur-euse-s sociaux

Offices publics de l'habitat

- Chargé·e·s d'accueil
- Chargé·e·s de clientèle
- Agent·e·s d'entretien d'immeuble
- Chargé·e·s de vie collective
- Jardinier-e-s

Région

• Agent-e-s des transports

Quels que soient les corps de métier, un enjeu particulier a été relevé sur les agent·e·s d'astreinte, souvent placé·e·s dans une situation de travail isolé, et dans un contexte souvent peu sécurisant (horaires décalés, urgence de la situation, etc.).

Au-delà de cette énumération, chaque strate semble davantage sensible aux violences externes pour des corps de métiers différents. Ainsi, les départements sont très au fait de la situation pour les travailleur euse s sociaux, moins pour les agent es techniques. Au contraire dans le bloc communal, les organisations sont davantage conscientes de la situation pour les métiers techniques (déchets, police municipale, voirie) que pour les professionnel·le·s de la petite enfance (crèches et écoles).

Des causes multiples et partagées

Les violences à l'encontre des agent-e-s publics observent des causes externes, d'abord sociales en ce qui concerne les agressions physiques. Les causes internes ayant trait à l'organisation du service public et à la posture des agent·e·s sont également partagées par les acteurs lorsqu'ils ont procédé à des observations poussées des situations. Enfin, les lieux de trafic de stupéfiants constituent une préoccupation singulière.

des publics

a. La précarisation L'émergence de la violence dans le rapport de l'usager à l'administration serait plutôt

le fait de populations précaires ou vulnérables davantage confrontées à des situations d'injustice. Ces personnes ne disposent pas des ressources pour résoudre ces situations d'injustice, qu'il s'agisse de capital linguistique pour l'exprimer, ou de ressources interpersonnelles pour le traiter. Le recours à la violence fait donc partie d'un répertoire plus rapidement mobilisé. Cela concerne les services sociaux, ainsi que les services d'accueil du public au sens large (accueil de mairie, mais aussi médiathèques et piscines, confrontées au public des jeunes déscolarisé·e·s par exemple). L'Etat relève que le profil des mis en cause, qui constituent seulement la partie judiciarisée du phénomène, sont majoritairement des hommes jeunes et sans emploi, donc corrélée avec une absence de revenu de subsistance.

> Par ailleurs, certains services – notamment sociaux – identifient que la majorité des usager·e·s à l'origine de violences externes sont des personnes « déviantes » au sens sociologique, parfois teinté d'une acception médicale. Cela interroge plus largement la dégradation désormais établie de la santé mentale de la population française, notamment la plus précaire. En cause, une baisse de la prise en charge sanitaire subie pour plusieurs raisons, notamment les effets de la crise COVID, le pouvoir d'achat, et la dégradation des services publics de santé. Cela peut se traduire par des comportements agressifs ou violents (ou avec moins de filtres sociaux) lorsque ces personnes sont confrontées à « l'administration », c'est-à-dire des personnes investies d'une autorité symbolique.

D'autres dynamiques à l'œuvre, sans distinction de position sociale voire plutôt de la part d'usager e s aisé·e·s, sont partagées par les acteurs interrogés.

« En cause, une baisse de la prise en charge sanitaire subie pour plusieurs raisons, notamment les effets de la crise COVID, leur pouvoir d'achat, et la dégradation des services publics de santé.»



Cette tendance ne fait pour le moment pas l'objet d'une caractérisation documentée, au contraire de la précarisation des usager·e·s qui est plutôt objectivable. Une partie des acteurs interrogés explique ce facteur de violences externes par une attente très forte en termes de qualité du service public, voire d'immédiateté.

Cette « zone grise » regroupe deux tendances :

- Les incivilités ou atteintes à la sécurité commises autrement que par de la violence de personne à personne. Elles s'expriment par exemple à bord d'un véhicule (à l'encontre des agent·e·s d'exploitation des routes ou des agent·e·s de voiries) ou par un canal numérique (commentaires sur la page google de la mairie, etc.). Ces faits sont encore peu recensés, car ils constituent un phénomène relativement nouveau, voire touchent des métiers peu habitués à déclarer;
- Les incivilités ou agressions commises au motif que tout serait permis de la part des citoyen·ne·s qui paient des impôts, et sont donc en position d'exiger le service rendu. Cela se traduit par des jets de déchets dans la rue devant les agent es de propreté urbaine, non-respect du règlement intérieur des piscines ou bibliothèques malgré les rappels, etc.

b. L'évolution de la relation aux usager·e·s et l'organisation des services, vectrices de violentes

L'évolution de la relation aux usager·e·s permet d'expliquer une partie des faits, comptetenu de l'éloignement

entre l'administration et l'usager·e·s qu'ils entraînent.

- 1. En interne d'une organisation, les nouveaux modes de management et d'organisation des services contribuent à la dilution de la responsabilité. Celui ou celle qui accueille n'a plus forcément la réponse finale, mais en assume la responsabilité vis-à-vis de l'usager·e·s. Les travaux de la sociologue Carole Gayet indiquent combien la hausse des incivilités est souvent corrélée aux problèmes organisationnels, et/ou au manque de leviers d'actions entre les mains des interlocuteurs directs des usager e.s. Ainsi, en dehors des environnements marqués par le trafic de stupéfiants, fort vecteur de violences, les organisations génératrices de violences par leurs dysfonctionnements propres représenteraient une majorité des environnements problématiques (cas typique des bibliothèques municipales parisiennes, des espaces communs de l'habitat social lorsqu'il n'y a plus de gardien ne, etc.).
- 2. Les externalisations accroissent cette tendance. Dans le cas particulier des délégations de service public, la difficulté pour les usager·e·s d'identifier l'interlocuteur·ice adéquate peut être accrue. La sous-traitance nuit à la remontée d'information, même quand ce sujet est pris en compte du sujet via le cahier des charges (ex. : obligation de prévoir des procédures et des formations). Surtout, lorsqu'elles sont motivées par des économies, les externalisations permettent rarement de gagner en qualité de service, et de répondre à l'enjeu précédent (1.). Par ailleurs, les délégataires observent certaines limites liées aux particularités de gestion du service public : par exemple, le personnel ne dispose pas du statut d'agent public qui seul permettrait de visionner des images de vidéosurveillance.
- 3. Enfin, la fermeture de guichets d'administration à l'échelle d'un territoire et la dématérialisation sont identifiées comme source évidente de durcissement des rapports avec les services publics physiques restants. Ainsi, le retrait massif des services de l'État est identifié comme une cause claire de l'augmentation de la violence dans les services publics locaux. La fermeture ou la dématérialisation de services entiers entraîne un report du public vulnérable devant les services territoriaux, en premier lieu sociaux, une externalisation de fait de certains services d'accompagnement personnalisé aux collectivités, et l'expression de sentiments d'injustice, propices aux tensions, devant les services de proximité restants, principalement territoriaux. L'association des maires ruraux de France l'observe notamment dans les activités des maires du fait de la diminution des effectifs dans les casernes de gendarmerie. Secrétaires de mairie et services sociaux territoriaux le constatent en conséquence de la dématérialisation et de la fermeture de quichets de proximité pour les démarches liées aux finances publiques, aux titres d'identité (CNI, passeport, cartes grises, etc.) et à la Sécurité sociale au sens large (CAF, CPAM, etc.).

Cette génération d'injustices, facteur de violences, ne peut et ne doit pas être assimilée à l'attente d'un certain niveau de service public par un public plus aisé, évoquée plus haut.

c. Le trafic de stupéfiants, Les lieux sujets au unanimement reconnu comme lieu de menaces particulières, mais peu objectivé par les collectivités

trafic de stupéfiants sont l'obiet d'atteintes à la sécurité des agent·e·s publics de manière prégnante. Cela touche toutes

les strates de collectivités territoriales et les OPH, dans des formes variées : jardinier·e·s confrontés au fait que les espaces publics servent de « planque » à la marchandise, personnel des centres sociaux, crèches et écoles situés au milieu des lieux de trafic. occupation illicite de halls d'immeubles de bailleurs sociaux, etc.

Les collectivités disposent de moyens variables tant pour caractériser que pour prévenir ces situations. Bien que les collectivités demeurent les ultimes interlocuteurs publics dans ces questions, les échanges d'informations par les services nationaux sont variables selon les territoires. Une étude spécifique sur ce sujet et son impact sur le fonctionnement des services publics pourrait permettre de mieux caractériser ce phénomène.

Surtout, si ces environnements génèrent un potentiel de violences externes supplémentaires, les personnes interrogées partagent qu'ils ne suffisent pas à expliquer les causes du phénomène.



Il apparaît donc d'une part que la responsabilité de la violence externe à l'encontre des usager·e·s est beaucoup plus distribuée que le concept très usité « d'incivilités » ne le laisse entendre, ce qui rend difficile la quantification de l'évolution du phénomène d'autre part.

Recommandations

• Réaliser un diagnostic de la situation avant de se lancer dans un plan d'actions, au risque de passer à côté des mesures nécessaires

Le recensement national des violences à l'encontre des agent·e·s, proposé par Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publique, est très attendu par la plupart des acteurs rencontrés. À plusieurs égards, elle constitue la mesure la plus intéressante dans le plan présenté le 1er septembre 2022 à l'IRA de Lyon. Souvent, les écueils possibles vers son succès sont déjà identifiés :

- Élaborer un dispositif trop lourd, tel qu'une plateforme, constituerait un obstacle à son appropriation par tous les employeurs publics. L'outil de recensement de l'AMF pour les violences à l'encontre des élu·e·s paraît être adapté;
- Flécher les remontées d'information d'après les terminologies ou typologies policières ou judiciaires. D'une part, ces qualifications obèrent certaines situations; d'autre part, elles peuvent effrayer les agent·e·s et produire des effets de sous-déclaration.

Proposition pour l'ADRHGCT

• Défendre auprès du ministère un outil suffisamment léger pour une réelle appropriation par les collectivités territoriales.





PARTIE 2 Les collectivités employeurs face à la violence sur les agent·e·s : réponses, organisation et partenariats pour la prévention



Face à ces situations diverses et difficiles à caractériser, les employeurs publics locaux s'organisent pour apporter une réponse de protection dont les objectifs sont à la fois individuels pour les agent-e-s concerné-e-s, et collectifs pour l'organisation de travail. Ces réponses sont issues de comparaisons entre collectivités, de remontées et revendications des organisations syndicales. Les événements difficiles servent aussi de facteurs déclencheurs à la mise en place de nouveaux dispositifs.

Au-delà de la réponse juridique de protection fonctionnelle, outil traditionnel de réponse aux violences externes contre les agent·e·s, mais très hétérogène en pratique, les collectivités développent des outils variés qui nécessitent le développement de partenariats forts.

LA PROTECTION FONCTIONNELLE, UNE RÉPONSE JURIDIQUE PERFECTIBLE

La protection fonctionnelle

Parmi les droits des fonctionnaires, protégés par le statut général de la fonction publique, figure la protection, en particulier en cas d'agression volontaire, de violences, de harcèlement, de menaces, d'injures, diffamation et outrages. Selon l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, ils bénéficient « à raison de [leurs] fonctions et indépendamment des règles fixées par le Code pénal et par les lois spéciales [...], d'une protection organisée par la collectivité publique qui [les] emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de facon diffamatoire ». Ce droit s'entend hors de la faute personnelle de l'agent e. L'agent e victime formalise sa demande de protection fonctionnelle par courrier à son administration.

Depuis la loi 2021-1109 du 24 août 2021 confortant les principes de la République, cette obligation de protection court dès lors que l'administration est informée d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique de l'agent e. Victimes d'atteinte volontaire à leur intégrité en raison de ses fonctions, les proches peuvent aussi bénéficier de la protection fonctionnelle. L'administration doit prendre des mesures pour faire cesser le risque, et pendant une durée limitée et proportionnée.

Ce dispositif de protection fonctionnelle est relativement peu investi par les collectivités territoriales, dans le sens où peu d'entre elles communiquent largement sur le sujet auprès de leurs agent·e·s. Ce sont souvent plutôt les organisations syndicales qui les informent de ce dispositif. Une étude récente de France Urbaine sur l'usage du dispositif de la protection fonctionnelle a été peu alimentée par les membres du réseau de l'ADRHGCT. Il apparaît que la formalisation de la procédure (courrier ou courriel, accompagnement par la hiérarchie) et le recours à des marchés d'avocat sont de nature à faciliter la démarche pour les agent·e·s qui demandent la protection fonctionnelle.

Une protection en voie de réforme

À l'heure d'écrire ces lignes, le texte de la réforme portée par le ministre de la Fonction publique n'est pas encore connu. Son audition devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale le 2 novembre 2023 donne néanmoins quelques pistes, en particulier sur la possibilité d'élargir le dépôt de plainte aux employeurs.

Plusieurs des interlocuteurs de cette étude ont évoqué l'utilité de ce point, considérant la difficulté à porter plainte de certain·e·s agent·e·s en prise directe et régulière avec le public, par crainte de représailles. Une plainte par la collectivité permet également de dépasser le cas individuel afin de replacer les faits dans la réalité de la vie sociale.



L'utilisation du registre des risques psychosociaux s'avère assez aléatoire. Si certaines collectivités indiquent un remplissage systématique, d'autres ne le font que de manière sporadique. Une harmonisation des pratiques sur ce point via des échanges entre employeurs serait sans doute utile pour fournir aux collectivités une meilleure connaissance du phénomène et favoriser les actions de prévention.

Par ailleurs, le bon fonctionnement des procédures de protection fonctionnelle ou juridique suppose que celles-ci soient bien connues des agent·e·s et de l'encadrement. Plusieurs collectivités ont élaboré ou travaillent sur des guides juridiques sur la protection fonctionnelle, comme le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine.

Plusieurs interlocuteurs évoquent également les conventions entre le Parquet et les employeurs publics, pour le traitement des plaintes liées aux agressions sur agent-e-s. La réussite de ces dispositifs dépend également de la qualité des informations fournies.



"Une plainte par la collectivité permet également de dépasser le cas individuel afin de replacer les faits dans la réalité de la vie sociale."



LES RÉPONSES DE PRÉVENTION, UN LARGE ÉVENTAIL DE POSSIBILITÉS

La formation : apprendre pour mieux prévenir

Pour bien répondre aux situations de violences verbales ou physiques, les collectivités ont mis en place des sessions de formation. Gestion de situations violentes, gestion de conflit, gestion de publics difficiles, gestion des usager·e·s mécontent es, médiation, gestion de la menace, accueil, santé mentale...: les thématiques sont nombreuses, mais les appellations différentes révèlent aussi la manière dont les collectivités envisagent la question. Le codéveloppement ou les analyses de pratiques sont aussi des moyens de faire passer les messages. Au-delà des attitudes, la formation peut porter sur les protocoles et procédures en vigueur dans la collectivité: la cohérence des réponses aux situations violentes contribue aussi à clarifier la relation usager.

Les publics concernés par ces formations sont les agent·e·s en poste et susceptibles d'être confronté·e·s à ces événements, pour les accompagner dans le rapport au public et les outiller dans les cas où les situations se tendent.

L'importance de la formation des encadrant·e·s a été soulignée par de nombreux acteurs. Il s'agit d'aider les managers à bien accompagner les agent·e·s placé·e·s sous leur responsabilité, notamment lorsqu'ils sont victimes de faits d'agression. La connaissance des dispositifs, la prise de conscience du rôle joué par l'organisation du service dans le climat des échanges, ou encore les partages d'expériences sont particulièrement propices aux formations proposées à l'encadrement intermédiaire sur ce sujet.

« Un enjeu de la réussite de la formation repose notamment sur la capacité à ce que les agent·e·s, parfois très habitué·e·s à ces agissements, se sentent concerné·e·s. Cela vaut plus particulièrement lorsque l'inscription est volontaire. » Les représentant es du personnel entendu es mentionnent aussi la nécessité de former les agent es nouvellement arrivé es dans les collectivités. Dans un contexte de fort turn-over des personnels, et de recrutement de profils « juniors », le passage de l'information en interne ne se fait pas suffisamment sur la connaissance des dispositifs et l'apprentissage des bonnes postures vis-à-vis du public. Ainsi, les jeunes professionnel·le·s se retrouvent plus facilement dans des situations de tension.

Ces formations peuvent être réalisées en interne, ce qui est le cas dans de nombreuses collectivités. Mais des interventions extérieures sont aussi possibles, soit par des associations, soit d'autres organismes privés. Un enjeu de la réussite de la formation repose notamment sur la capacité à ce que les agent·e·s, parfois très habitué·e·s à ces agissements, se sentent concerné·e·s. Cela vaut plus particulièrement lorsque l'inscription est volontaire.

Bonne pratique

• À la communauté d'agglomération de Cergy Pontoise, la formation à la posture dans la relation aux usager·e·s est notamment réalisée sous la forme de séances de théâtre forum.

Bonne pratique

• La Métropole de Lyon travaille à des actions de formations avec l'association Le Man, spécialisée en médiation et action non violente.

Recommandations

 Développer des formations à destination des encadrant·e·s et des agent·e·s nouvellement arrivé·e·s.



Les aménagements : rendre l'espace de travail propice à la sérénité

L'aménagement et le réaménagement de locaux sont un autre levier permettant d'agir sur les violences externes à l'encontre des agent·e·s. Deux tendances sont observées.

La première, à laquelle les collectivités ont toujours recours, consiste à déployer des dispositifs physiques de protection des agent-e-s. Si ce sont particulièrement certains types d'établissements particulièrement réglementés, comme les établissements scolaires avec l'obligation de mettre en place un Plan Particulier de Mise en Sécurité (PPMS) en vertu des articles L.312-13-1, L.411-4 et D. 312-40 du Code de l'éducation, tous les lieux d'accueil du public sont concernés.

- L'installation de boutons d'alerte dans les locaux recevant du public est une solution technique qui permet aux agent·e·s d'alerter en cas de situation dangereuse, à la fois pour être protégé et protéger les autres personnes présentes. Les techniques issues de la prévention antiterroriste sont ainsi étendues.
- La pose de vitres, que ce soit au guichet ou dans les transports en commun, est une pratique développée. L'expérience du COVID, qui a poussé les employeurs à développer ces systèmes, se prolonge pour des raisons de sécurité. Mais les retours d'expériences peuvent interroger sur les conséquences en termes de sentiment d'éloignement dans la relation usager.
- L'installation de portiques détecteurs de métaux dans les lycées comme en Auvergne-Rhône Alpes, participe d'une volonté affichée de sécuriser les locaux à la fois pour les usager·e·s, comme pour les agent·e·s, dans un contexte de tensions accrues autour des établissements scolaires.
- La vidéoprotection est un outil dont l'utilisation n'est pas consensuelle et automatique. Le SYTRAL, organisateur du réseau de transports en commun lyonnais, utilise des caméras dans ses transports, avec son délégataire, et travaille avec la Ville de Lyon pour l'accès aux images des caméras du réseau. Un dialogue est nécessaire avec les services préfectoraux. Il importe en effet de distinguer les prérogatives des agent·e·s des collectivités d'une part, et des délégataires d'autre part. De plus, les agent-e-s de contrôle disposent de caméras-piétons, dans le cadre d'une expérimentation liée à la loi Sécurité Globale de 2021. On constate ainsi une généralisation des techniques de vidéoprotection.

La seconde tendance, plus marginale, mais qui prend son essor en France, consiste à aménager les locaux de telle sorte qu'ils apaisent la relation entre l'usager et l'administration. S'il est connu que cette relation place les individus dans une situation inégale – notamment, car les agent·e·s représentent la puissance publique – ces initiatives s'inspirent de démarches bien plus développées ailleurs en Europe, notamment dans les pays du Nord. Elles reprennent également les enseignements tirés des apports de la littératie (et notamment la littératie en santé). La prise en compte de ces enjeux a par exemple été complètement intégrée à la construction des nouveaux locaux de la Maison départementale des personnes handicapées de Loire-Atlantique, qui a ouvert en 2023. L'attention portée à la luminosité du lieu, le confort des assises, la couleur des murs traduit cette démarche. Elle n'est pas inconciliable avec les dispositifs de sécurisation des agent·e·s évoqués plus haut : par exemple, les boutons d'alertes sont plus discrets.

« La seconde tendance, plus marginale, mais qui prend son essor en France, consiste à aménager les locaux de telle sorte qu'ils apaisent la relation entre l'usager et l'administration. »



Surtout, la dynamique de ces deux tendances est en pratique plus nuancée. Ainsi, le département de Seine Saint-Denis mise peu sur les dispositifs physiques de sécurisation. S'il est fait appel à des vigiles dans certaines conditions, leur présence est retirée lorsque le climat s'apaise.

Ces aménagements de locaux sont d'autant plus pertinents qu'ils s'accompagnent d'une association des agent-e-s au projet, afin qu'ils en comprennent l'utilité et s'en saisissent. Les premiers dispositifs peuvent apparaître comme des entraves à l'exercice habituel des missions, bien qu'ils aient comme objectif de protéger les agent-e-s. Les seconds en revanche, contribuent à améliorer la qualité de vie au travail des agent-e-s au-delà de la stricte question de leur sécurité.

L'intervention d'un regard extérieur pour auditer la sécurité des locaux comme des procédures apparaît facilitante pour les collectivités, qui prennent encore trop peu en compte l'ergonomie, d'après de nombreux interlocuteurs. La police nationale peut également intervenir pour réaliser des audits de sûreté et faire des préconisations pour les établissements recevant du public. L'ensemble des lieux d'accueil au public à Nantes Métropole Habitat a ainsi pu être audité.

Cette mission peut être réalisée en interne de la collectivité avec des agent-e-s spécialisé-e-s; les centres de gestion, comme celui du Finistère, proposent des missions de conseil aux collectivités. Des acteurs privés comme SURETIS, que nous avons auditionné, proposent leur expérience aux collectivités. Les événements violents peuvent servir de révélateurs des lacunes d'aménagements. Ils peuvent aussi déclencher chez les agent es une prise de conscience de la nécessité des aménagements à apporter. C'est notamment le cas pour les métiers de la protection de l'enfance ou des solidarités, pour lesquels la nécessité de rapports humains de proximité créé une appréhension visà-vis de de toutes les mesures de sécurisation. En effet, celles-ci aboutissent à instaurer des barrières avec l'usager.e.

Le succès des aménagements ou des solutions techniques dépend aussi de l'organisation mise en place en interne. Le développement d'une culture du risque au sein des collectivités territoriales paraît de nature à faciliter la prise de conscience des cadres, agent·e·s et représentant·e·s du personnel sur le besoin de protection. L'expérience du Département du Cher, avec sa mission gestion de crise au regard plus systémique, permet de mettre à la discussion les sujets de sécurité.

Bonne pratique

• Le SYTRAL dispose d'un outil d'appel de détresse : par une convention avec l'État, les appels de détresse arrivent à la police nationale, les véhicules sont géolocalisés. Des pénalités existent pour le délégataire en cas de retard d'intervention.

Recommandations

• Intégrer des réflexions sur l'ergonomie des lieux d'accueil du public, afin de concilier sérénité des échanges et protection des agent·e·s.



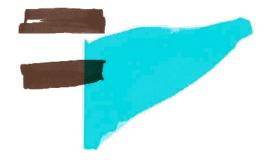
De la médiation à la sécurité privée : une sécurité à plusieurs acteurs

Afin de faire baisser les tensions, le recours à des systèmes de médiation est de plus en plus fréquent. Il peut s'agir de médiateur-ice-s de la collectivité ou de prestataires externes, majoritairement associatifs. À la ville de Marseille, des médiateur-ice-s peuvent être positionné-e-s à la sortie des écoles pour apaiser les tensions lorsqu'une situation très tendue est identifiée. Dans le domaine des transports, le SYTRAL déploie par exemple sur son réseau environ 200 médiateur-ice-s de premier conflit. Ces médiateur-ice-s ne sont pas toujours formés à la médiation professionnelle, mais permettent une première gestion d'ambiance auprès des personnes qui voyagent.

Des progrès importants sont nécessaires dans le champ de la médiation, comme l'indique le rapport du Député Patrick Vignal, Remettre de l'humain dans les territoires. Il préconise des évolutions en matière de statut légal de la médiation sociale. En effet, ces dispositifs sont parfois opérés par des personnes en insertion, sans formation professionnelle de médiation.

Bonne pratique

• Les marchés publics pour la médiation sociale peuvent être partagés entre plusieurs acteurs locaux (bailleurs, villes, sociétés de transports, etc.).



« Afin de faire baisser les tensions, le recours à des systèmes de médiation est de plus en plus fréquent. » Le recours à des vigiles, en très grande majorité par l'intermédiaire de sociétés de sécurité privée, est aussi fréquent. C'est un complément des forces de police municipale, dans les lieux accueillant du public (mairies, piscines, services sociaux).

Cela interroge sur le rôle donné aux vigiles, notamment au regard des attentes des agent·e·s. En effet, ils sont aussi perçus comme des interlocuteurs de service public par les usager·e·s. Ainsi, s'ils doivent contribuer à la sécurité du service, ils doivent également demeurer accessibles et assez informés pour ne pas constituer une barrière supplémentaire. Dès lors, dans les CAF ou les missions d'accueil MNA par exemple, ils ont en pratique également un rôle de médiation. De manière générale, les attentes liées à l'utilisation de ces personnels doivent être précisées.

Par sa faculté d'intervention rapide, la police municipale joue un rôle important lorsque des violences sont commises dans l'espace public. Son efficacité dépend toutefois de la réactivité des personnes agressées. Ainsi, à l'agglomération de Cergy-Pontoise, le premier réflexe demandé aux agent-e-s est de l'appeler rapidement. Ce rôle de réaction se double de passages préventifs, par exemple lors de la période estivale dans les piscines, qui est préparée en amont et dont un bilan est tiré a posteriori afin d'expliquer les dispositifs mis en place.

Néanmoins, les services non municipaux n'ont pas forcément ce réflexe d'appel vers la police municipale. Celle-ci n'existe d'ailleurs pas sur tous les territoires, et dispose de moyens hétérogènes. Or, par sa présence sur le territoire et sa réactivité, elle demeure un complément à la police nationale. C'est ainsi que le recours aux polices municipales est moins développé dans les collectivités hors bloc communal. Cela met au défi la répartition des compétences et le dialogue entre collectivités d'un même territoire et aux mêmes publics. Si les polices municipales sont plus en proximité, les forces de police nationale ont des circonscriptions d'action plus larges. L'interconnaissance des acteurs doit alors se développer.

Les polices municipales et les sociétés de sécurité privée n'ont pas les mêmes prérogatives juridiques : l'utilisation de l'une ou l'autre solution peut être interprétée différemment par les agent·e·s comme par les usager·e·s.



Recommandations

- Pour favoriser l'interconnaissance entre acteurs du même territoire, développer le sujet des violences contre les agent·e·s publics dans les instances de concertation du type CLSPD.
- Inciter les services de chaque niveau de collectivité à contacter la police municipale lors de la survenue de faits exposant les agent·e·s à des risques d'agression.

Recommandation à l'ADRHGCT

 Porter la professionnalisation de la médiation, à la suite du rapport Vignal.

« Par sa faculté d'intervention rapide, la police municipale joue un rôle important lorsque des violences sont commises dans l'espace public. »

DU SOUTIEN INDIVIDUEL DES AGENT·E·S À LA COMMUNICATION EXTERNE : LES MOTS POUR LE DIRE

L'accompagnement individuel des agent·e·s

L'accompagnement de l'agent e victime s'organise au niveau hiérarchique, psychologique et juridique.

L'accompagnement hiérarchique des agent-e-s dépend des pratiques de chaque collectivité. Le soutien et la réactivité de l'encadrement de proximité sont prévus dans les protocoles pour la gestion des agressions. L'agent-e peut être retiré-e du service après une agression et incité-e à prendre un arrêt de travail (congé pour invalidité temporaire imputable au service).

Bonne pratique

• La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, comme d'autres collectivités, envoie un courrier signé par la DGS exprimant le soutien de la collectivité à l'agent·e victime d'une agression. Cette réponse permet de ne pas banaliser les violences qui ont eu lieu. La DGS prévoit également des visites pour les cas les plus graves.

L'accompagnement juridique suit des procédures généralement bien définies. La collectivité peut accompagner l'agent e pour un dépôt de plainte et se constituer partie civile.

Le plan de protection des agent es publics présenté par le ministre de la Transformation et de la Fonction publique en septembre 2023 prévoit pour les collectivités la possibilité de porter plainte lorsqu'un de leur agent e est agressé dans l'exercice de ses fonctions. Cette évolution est vue favorablement, car elle permet à la collectivité de souligner la dimension collective de l'agression et pour l'agent e concerné e de sortir d'une double peine, parce que l'agent·e qui porte plainte a le souci de dégager du temps sans nuire à la continuité du service. Plusieurs des interlocuteurs ont également évoqué l'utilité de ce point, considérant la difficulté à porter plainte de certains agent es en prise directe et régulière avec le public, par crainte de représailles. Du côté de la justice, une plainte déposée par un·e élu·e ou un·e DGS a plus de poids qu'une plainte déposée par un e agent e.

Bonne pratique

• La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise permet le dépôt de plainte sur le temps de travail avec un accompagnement par un·e manager, notamment en cas d'illettrisme de l'agent·e. L'adresse administrative de l'agent·e peut être utilisée pour le dépôt de plainte.



« Le suivi des procédures, notamment juridiques, et le besoin d'accélération de leur délai sont des éléments qui sont remontés dans près d'un quart (24%) des perspectives d'amélioration des collectivités dans le questionnaire. »

Dans notre questionnaire, 19 collectivités sur 21 répondantes ont indiqué inciter systématiquement à porter plainte après une agression signalée sur le lieu de travail. Cependant, il a été plusieurs fois noté que les agent-e-s n'utilisent pas toujours cette possibilité, pour des facteurs similaires à ceux du manque de signalement ou par manque de confiance dans l'utilité de telles procédures pour répondre efficacement à la problématique des violences externes.

Le suivi des procédures, notamment juridiques, et le besoin d'accélération de leur délai sont des éléments qui sont remontés dans près d'un quart (24%) des perspectives d'amélioration des collectivités dans le questionnaire. La conclusion de partenariats avec les polices municipales ou les procureur·e·s de la République peut répondre en partie à ce besoin. Cependant, la rapidité des procédures ne dépend pas seulement de leur formalisation, mais aussi de la charge de travail des partenaires des collectivités.

Bonne pratique

• En Seine-Maritime, le procureur de la République a mis en place un traitement accéléré des demandes au procureur de la République (TADPR) via des conventions avec les collectivités pour assurer un traitement prioritaire des plaintes des agents, dont les signalements sont transmis par l'administration au tribunal. Si une infraction peu grave est constatée, le·la procureur·e utilise les alternatives aux poursuites, et prononce un avertissement pénal probatoire. Les faits graves font eux l'objet d'une enquête. Ce dispositif est efficace, mais ne répond qu'à une partie des situations parce que les signalements ne sont pas toujours adaptés (faits insuffisants pour caractériser une infraction, manque de détail des faits adressés au Procureur). Les collectivités engagées dans de tels partenariats pourraient notamment inclure plus de verbatim dans les signalements, pour permettre au Procureur de caractériser l'infraction. Ce dispositif est également un outil de communication interne aux collectivités, pour montrer leur implication et inciter au signalement.

L'accompagnement psycho-social est exercé par les psychologues du travail et la médecine de prévention. Les agent-e-s victimes peuvent également être renvoyés vers une cellule d'écoute, vers des partenaires comme les associations d'aides aux victimes ou vers la formation spécialisée des organisations syndicales.

Toutes les collectivités ayant répondu à notre enquête mentionnent le soutien psychosocial dans leurs actions. La présence humaine à proximité et le contact sont primordiaux. Des groupes de parole peuvent également être proposés en cas de besoin. Cependant, les agent-e-s ne se saisissent pas toujours des ressources à leurs dispositions.

L'accompagnement psychologique est tourné vers l'agent e directement agressé e et l'impact sur le collectif de travail est moins pris en compte. Certaines collectivités proposent néanmoins des réunions collectives en présence d'un e psychologue après des cas graves.

Recommandations

- Diffuser les procédures existantes en cas d'agression et prévoir des rappels réguliers pour encourager leur utilisation par les agent·e·s.
- Accompagner les agentes dans la production des signalements afin que ceux-ci soient suffisamment détaillés pour garantir des réponses rapides et efficaces

La communication externe

Il s'agit à la fois d'appuyer l'agent·e dans sa reconstruction et de lui manifester la reconnaissance et la présence à ses côtés de la collectivité. Le communiqué de presse est aussi un signal adressé à l'extérieur. Il manifeste la gravité des faits, mais peut aussi constituer un élément d'attractivité pour l'employeur qui indique sa volonté d'être aux côtés de ses agent·e·s même en situation difficile.

Bonne pratique

• Le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine communique à destination des usager·e·s sur la sécurité de ses agent·e·s des routes via des panneaux le long des itinéraires.

La communication peut aussi faire état des jugements après un fait ayant donné lieu à une plainte. Une communication interne via intranet, voire externe dans les journaux peut en effet contribuer à une prise de conscience du phénomène.

Recommandations

• Réaliser des campagnes de communication à destination des usager·e·s en y incluant les agent·e·s.

"Une communication interne via intranet, voire externe dans les journaux peut en effet contribuer à une prise de conscience du phénomène. »



Le dialogue et le partenariat, des conditions de réussite.

Qu'il s'agisse de la formation, des aménagements, on constate que le dialogue entre les agent·e·s et l'employeur est nécessaire à l'efficacité des dispositifs. Avec le turn-over des équipes, tous les agent·e·s ne connaissent pas forcément les dangers auxquels ils sont exposés. La pédagogie est donc nécessaire pour faire accepter les changements. Suivre une action de formation prend du temps, mais peut s'avérer précieux pour la réalisation des missions, et la résilience face à une situation violente. Le partenariat est aussi nécessaire avec les délégataires de service public dont les employé·e·s sont aussi concerné·e·s par les agressions.

Comme les entretiens l'ont aussi démontré, le dialogue avec les préfectures comme le Parquet garantit l'effectivité de la protection juridique des agent-e-s, les délais d'intervention comme l'utilisation pertinente en protection des nouvelles technologies.



Face aux violences ou incivilités, les collectivités assurent la continuité du service public en accompagnant les agent·e·s et en organisant la reprise de l'activité dans les meilleurs délais possibles, ce qui n'empêche pas de penser des évolutions des services publics pour répondre aux causes du phénomène.

À COURT TERME, GARANTIR LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC

La garantie de la continuité du service public est une priorité pour les collectivités. Pour l'assurer, en cas de violences envers les agent·e·s, les collectivités assurent d'abord le soutien du personnel: si elles ont développé des dispositifs adaptés à l'accompagnement individuel, l'accompagnement du collectif de travail n'est pas toujours prévu. La continuité du service public conduit également les collectivités à maintenir les sites ouverts au public avec un usage rare du droit de retrait et des fermetures limitées aux faits les plus graves.

L'accompagnement des agent·e·s victimes et du collectif de travail

La prise en charge du personnel victime d'agressions ou d'incivilités est toujours organisée par les collectivités, avec des procédures de soutien psychologiques et juridiques précisément définies. Cet accompagnement est nécessaire à la continuité du service public parce qu'il permet le retour au travail des agent-e-s victimes de violences externes dans les meilleures conditions possibles.

Malgré l'existence de ces procédures de soutien individuel, les agent-e-s ne s'en saisissent pas toujours pour différentes raisons. A cet égard, les organisations syndicales peuvent jouer un rôle auprès des agent-e-s victimes d'une agression, ce qui n'est pas toujours le cas en pratique, pour les mettre au courant des procédures existantes au sein de la collectivité, de la possibilité de porter plainte et de leurs droits comme le droit de retrait. La bonne information des organisations syndicales sur ces procédures peut ainsi être facilitante au sein de la collectivité. La formation spécialisée du CST, lorsqu'elle suit les remontées des incidents, peut être à l'origine des améliorations nécessaires pour la prévention des violences envers les agent-e-s.

En revanche, les effets des faits de violence sur le collectif et la qualité de vie au travail ne sont pas toujours pris en compte et sont difficiles à observer (ex. démissions de CDD ou arrêts maladies). La formation des encadrantes, pour détecter ces signaux, a été présentée comme essentielle. Ainsi, dans certaines organisations, le développement d'exercices réguliers de supervision et de revues de pratiques peut permettre le signalement d'éventuelles agressions ou violences dont les agentes ont été victimes pour travailler avec le collectif sur la gestion de celles-ci. C'est par exemple le cas dans certaines associations dans le champ de la protection de l'enfance.

Bonne pratique

• Une collectivité ayant répondu au questionnaire a mentionné l'existence d'entretiens de retours d'expériences prévus après une agression. De même, la Ville de Marseille organise le déploiement de conseiller es en prévention, qui auront notamment la charge de visiter les services après une agression. Elle prévoit d'avoir des exercices de supervision et d'analyse de pratique.

Recommandations

- Informer les représentant·e·s des organisations syndicales des procédures en cas d'agression d'agent·e·s, pour promouvoir leur meilleure orientation.
- Envisager un accompagnement du collectif de travail via des retours d'expériences / analyses de pratiques.

La réorganisation du travail et des équipes

Les cas où les faits de violence ont un impact sur la continuité du service public sont peu nombreux. En effet, la continuité prime puisqu'elle constitue un principe fondamental de l'action publique. Dans ce cadre, les fermetures de services publics sont limitées par des réorganisations des équipes et de la charge de travail. L'usage du droit de retrait est rare, parce que très encadré.

Les fermetures de services publics sont ponctuelles et généralement de quelques heures ou une journée, par exemple en cas d'exercice du droit de retrait. Ces arrêts permettent d'alerter la hiérarchie et les usager·e·s. Le lieu de travail et l'accueil du public peuvent être délocalisés dans un autre site (exemple d'un OPH). Ces situations sont évitées dans la mesure du possible parce qu'elles conduisent à un recul des droits des usager·e·s, notamment pour les services sociaux. Les collectivités sont conscientes de l'importance de leur présence dans des territoires qui ne concentrent pas d'autres services publics.

- Plutôt que de fermer des services publics, les collectivités peuvent adapter les horaires de certains lieux, lorsque le risque de violences externes est connu. Par exemple, certains services peuvent ne peut faire d'horaires tardifs, lorsqu'ils sont pratiqués ailleurs dans la collectivité.
- Le service en mode dégradé ou les fermetures temporaires, de plusieurs jours à plusieurs semaines, interviennent après des cas graves, notamment quand l'ensemble de l'équipe ou le bâtiment sont concernés par les violences. Seuls certains cas difficiles peuvent donner lieu à une fermeture de longue durée, et plus souvent dans des milieux urbains où d'autres services publics autour peuvent maintenir un accueil. 9 répondant es à notre questionnaire (43%) ont indiqué avoir déjà dû rompre la continuité d'un service, principalement pour des fermetures temporaires, avec un redéploiement des équipes sur d'autres sites.

L'interruption du service peut aussi être provoquée en lien avec les partenaires, comme c'est le cas des transports en commun lyonnais qui se coordonnent avec le PC sécurité et les services préfectoraux en cas de survenue d'événement dangereux, par exemple lors des violences urbaines.



« En revanche, les effets des faits de violence sur le collectif et la qualité de vie au travail ne sont pas toujours pris en compte et sont difficiles à observer (ex. démissions de CDD ou arrêts maladies).»

Lorsque les situations de violence conduisent à un absentéisme (AT, AM, droit de retrait, etc.), la continuité du service est assurée par l'adaptation du travail et de l'organisation des équipes (16 réponses, 75%). Ce sont les règles habituelles liées à l'absentéisme qui s'appliquent (heures supplémentaires, intérim, agents volants, remplacements).

Du côté des usager·e·s, plutôt que la fermeture des services, qui reviendrait à les priver d'un service public, c'est l'exclusion individualisée qui est utilisée par certaines collectivités. À la métropole de Nantes, après un acte de violence, une lettre signée par l'élue en charge du personnel est envoyée à la personne en cause et celle-ci est exclue du service, ou renvoyée vers le centre administratif si un nouveau fait se produit. Au département de Loire-Atlantique, le choix a été fait de fermer certains services au grand public (entrée avec un sas).

L'exercice spontané du droit de retrait est rare, sauf pour des services connaissant des situations sensibles et avec une solitude en poste. Le droit de retrait peut conduire à la fermeture de services publics. Il est encadré par un critère de danger réel et imminent, qui fait l'objet d'une analyse par les conseiller·e·s en prévention. Il est donc rarement utilisé, et pour des cas de mise en danger collective plutôt que pour des agressions individuelles. Le droit de retrait peut être refusé par l'administration, lorsque l'impact sur l'organisation du service est trop important. En pratique, les agent·e·s peuvent parfois menacer d'y recourir pour obtenir plus de moyens de sécurisation comme des vigiles. Les organisations syndicales ont un rôle important d'information et d'accompagnement pour conduire à son utilisation, parce que les agentes ne sont pas toujours au courant de l'existence de ce droit.

- Dans le questionnaire, 15 répondant es sur 21 (71%) ont indiqué que ce droit n'était jamais ou était ponctuellement utilisé dans leur collectivité. En revanche, la direction peut diffuser des messages pour inciter les agent es à se retirer en cas d'agression (2 réponses).
- Pour le droit d'alerte, les contours juridiques n'en sont toujours pas bien connus par les représentant·e·s du personnel. Il n'est donc pas toujours utilisé à bon escient (2 réponses). Une seule utilisation, qui a donné lieu à un diagnostic RPS approfondi, a été mentionnée dans le questionnaire.

Enfin, l'effet le plus important des violences externes sur la continuité des services publics est celui de l'attractivité. La forte pression psychologique et la difficulté des missions peuvent conduire à un manque de personnel. Ce sont surtout des métiers en lien avec le public qui connaissent aujourd'hui les plus grandes difficultés de recrutement (conducteur-ice de bus, travailleur-euse social-e).

Ainsi, les dispositifs de sécurisation répondent souvent à des demandes des agent-e-s, pour lesquels les arrêts maladie ou les démissions de CDD peuvent être récurrents. Le sentiment d'augmentation des violences peut éloigner certain-e-s jeunes de la fonction publique et engendrer un *turn-over* important dans les équipes, ce qui contribue à déstabiliser leur organisation.

À l'inverse, des ambiances de travail tendues peuvent attirer des profils ne correspondant pas aux attentes classiques des employeurs sur ces postes, notamment dans le domaine social. Certain·e·s agent·e·s intervenant sur plusieurs sites peuvent aussi refuser de se rendre dans certains d'entre eux en cas de menaces pour leur sécurité.

« La forte pression psychologique et la difficulté des missions peuvent conduire à un manque de personnel. »

Recommandations

- Faire connaître les modalités du droit de retrait et du droit d'alerte en s'appuyant notamment sur les organisations syndicales.
- Pour apporter une réponse réelle aux agent·e·s particulièrement concerné·e·s par des violences externes, interroger l'organisation et les conditions de travail.
- Mettre en place des groupes de travail par types de lieux pour travailler en commun aux conditions de sécurité au travail.
- Identifier et adapter les situations de travail isolé en favorisant le travail en duo ou en équipant les postes de dispositifs d'alerte pour les travailleur·euse·s isolé·e·s (DATI).

À LONG TERME, L'ADAPTATION DU SERVICE PUBLIC

Au-delà de la continuité du service public, le sentiment d'augmentation des violences externes des usager·e·s envers les agent·e·s des collectivités peut conduire ces dernières à améliorer leur relation usager voire à adapter leurs politiques publiques pour répondre aux enjeux sociaux soulevés par l'agressivité et les incivilités.

La relation usagers : proximité et information

Les usager·e·s ne sont pas toujours les responsables des violences commises. Ils et elles peuvent être témoins ou co-victimes des violences, par exemple dans le cas d'intrusion dans un établissement scolaire ou d'un lieu d'hébergement. La collectivité doit alors les prendre en charge, par exemple en mettant en place une cellule d'urgence médico-psychologique. Les usager·e·s ont également la possibilité de faire des signalements au registre santé et sécurité, mais le font peu en pratique. De même, les associations de victimes, d'usager·e·s, d'habitant·e·s ou de résident·e·s sont peu consultées sur l'évolution des dispositifs de prévention des violences externes.

Le sentiment d'augmentation des incivilités subies par les agent-e-s publics questionne sur la relation usager et plus globalement les rapports entre service public et citoyens. Au-delà des dispositifs de prévention des violences et des procédures de protection des agent-e-s, une conception plus globale de l'organisation des services publics peut donc aussi contribuer à diminuer les tensions. L'organisation du service public peut être repensée pour ne pas être perçue comme trop unilatérale ou descendante.

La qualité de la relation usagers passe essentiellement par la communication et l'information qui leur est apportée. En effet, l'insatisfaction face aux réponses apportées ou la mécompréhension des règles sont génératrices de nombreuses incivilités auprès des agent-e-s. Cette communication, par des affichages ou des messages radio, peut avoir plusieurs objets : dissuader l'agressivité, expliquer le fonctionnement des lieux, rappeler les compétences des collectivités pour prévenir une mauvaise orientation. Elle peut ainsi répondre à certaines idées reçues sur la fonction publique et familiariser les usager-e-s avec le rôle des agent-e-s publics.

« Le sentiment d'augmentation des incivilités subies par les agent·e·s publics questionne la relation usager et plus globalement les rapports entre service public et citoyens. »

Bonne pratique

• La ville de Nantes, le Département de Loire-Atlantique et la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise ont associé les agent es des services concernés aux campagnes de communication à destination du public. Du côté de l'information, les agent·e·s au contact du public ne sont pas toujours en nombre suffisant ou n'ont pas de liens privilégiés avec les services qu'ils et elles représentent, pour obtenir l'information la plus pertinente. C'est par exemple le cas dans les Maisons France Services généralisées depuis 2020.

La numérisation des services publics n'est jamais envisagée comme une solution pour répondre à l'agressivité ou à la violence par les collectivités territoriales, à la différence des services de l'État. Au contraire, elle est souvent perçue comme un facteur d'augmentation de l'agressivité. De plus, les services principalement concernés nécessitent une présence physique. De même, le déploiement de moyens de communication dans le cadre des partenariats, par exemple avec les polices nationales et municipales, ne retire pas le besoin de maintenir une présence humaine qui reste essentielle à l'apaisement des tensions.

S'il ne peut pas être la seule voie de contact, le numérique peut servir pour améliorer les conditions de travail, par exemple pour le travail social où les prises de rendez-vous et certains entretiens peuvent se faire par téléphone. Pour les services déjà numérisés, les collectivités rencontrées lors de nos entretiens ont insisté sur le besoin de maintenir une approche « multicanal » et des relais physiques. L'association des maires ruraux de France préconise par exemple la formation des secrétaires de mairie au dispositif Aidants Connect.

"Du côté de l'information, les agent·e·s au contact du public ne sont pas toujours en nombre suffisant ou n'ont pas de liens privilégiés avec les services qu'ils et elles représentent, pour obtenir l'information la plus pertinente. »



Bonne pratique

• À la métropole de Nantes, une expérimentation est en cours pour le développement d'un internet social avec la mise à disposition d'un forfait internet à bas coût par un bailleur social avec le soutien de la Métropole, la fourniture de matériel informatique par la Métropole et la formation au numérique par des associations.

Pour le cas des services accueillant du public, la relation usager passe également par l'organisation des espaces. L'aménagement de l'espace peut créer une atmosphère ouverte et conviviale pour éviter de créer un climat propice aux tensions. Il y a donc un équilibre entre des dispositifs de sécurité à destination des agent-e-s, qui peuvent être discrets comme les boutons d'alerte, et des aménagements adaptés au public accueilli. Cependant, peu d'éléments ont été obtenus sur ce sujet par notre panel d'entretiens. Les collectivités sont souvent liées à un bâti déjà existant et ce sont les nouvelles constructions qui font l'objet de telles réflexions.

L'adaptation des politiques publiques

À la question « les outils existants vous paraissentils suffisants et dans quel sens faudrait-il les faire évoluer le cas échéant », six répondant es ont indiqué l'importance de formaliser et partager les procédures, six le travail sur les délais et le suivi, deux la relation usager, deux la sécurisation des agent·e·s dans l'espace public et pas seulement au guichet et deux l'action sur l'origine des violences plutôt que la multiplication des dispositifs de sécurisation.

Ce dernier point a plusieurs fois été soulevé dans le cadre de ces entretiens. La multiplication des dispositifs de sécurisation est parfois présentée comme un facteur contribuant à relever le niveau de violences plutôt qu'à les enrayer. Cependant, ce sont des dispositifs qui sont maintenus dans le temps notamment parce qu'ils procurent un sentiment de sécurisation pour les agent·e·s en poste.

Dans ce cadre, l'action sur les origines des violences externes est plus efficace pour enrayer le phénomène. Les violences externes peuvent par exemple être liées au sujet des revenus de subsistance ou être le fait de publics souffrant de maladies mentales. Dès lors, le sujet de la sécurité au travail des agent·e·s peut s'ouvrir sur d'autres réflexions plus globales qui tiennent à la responsabilité des institutions et de l'organisation du travail.

En effet, le sentiment d'augmentation des violences envers les agent·e·s, ressenti par les collectivités territoriales, s'explique souvent par la disparition des guichets des autres services publics, notamment étatiques, et par le manque de clarté dans la répartition des compétences. Ainsi, lorsque les usager·e·s sont réorientés à de nombreuses reprises ou lorsqu'ils ou elles ne trouvent pas la réponse attendue, ils peuvent exprimer leur insatisfaction de manière violente et parfois inadaptée. L'état de la décentralisation actuelle, avec un enchevêtrement des compétences entre acteurs publics, produit des incompréhensions de la part des usager·e·s et contribue donc en partie au phénomène actuel de violences envers les agent·e·s publics.

Enfin, la proximité des services publics apparaît comme un élément marquant dans l'augmentation des faits d'incivilités ou d'agressions. Une manière de penser des politiques publiques mieux adaptées au territoire est de valoriser la subsidiarité au sein des organisations, c'est -à-dire de donner un pouvoir d'agir aux agents de terrain. La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise favorise par exemple dans son projet d'administration la capacité d'action

« La multiplication des dispositifs de sécurisation est parfois présentée comme un facteur contribuant à relever le niveau de violences plutôt qu'à les enrayer. »

des agent·e·s pour penser les politiques publiques. En application de ce principe de subsidiarité, la collectivité a notamment créé un groupe de travail » sûreté dans les piscines » dans lequel les agent es réfléchissent chaque année aux améliorations possibles pour prévenir les incidents dans les piscines intercommunales. Ce groupe produit des éléments de communication dans lesquels sont représentées les agentes.

Recommandations

- Encourager la participation des agent·e·s à la construction des politiques publiques pour produire des solutions adaptées et proches des usager·e·s.
- Pour l'ADRHGCT : dans le contexte d'une réflexion nationale sur la décentralisation, argumenter en faveur d'un partage de compétences clair entre les collectivités et l'État, notamment dans le champ des politiques sociales.

Liste des recommandations

Les violences envers les agent·e·s publics, un phénomène mal objectivé et aux causes tant sociales qu'organisationnelles. Les collectivités employeurs face à la violence sur les agent·e·s : réponses, organisation et partenariats pour la prévention.

Recommandations pour les collectivités

- Formaliser des canaux, voire une procédure de signalement ou de déclaration des agressions.
- Laisser ouverts les canaux de déclaration, pour lever les freins liés à la stigmatisation par certains collègues ou managers, à l'illettrisme, à l'illectronisme, ou plus largement à la méconnaissance de « la » procédure à suivre (numérique, écrit, ou oral à l'encadrant, aux RH ou aux organisations syndicales). Surtout, permettre que l'encadrant·e, et pas seulement l'agent·e victime de l'agression, puisse réaliser ce signalement.
- Consolider les données dans le rapport social unique (RSU), bien que cela ne fasse pas l'objet d'une obligation légale.
- Faire de ces données la base d'échanges avec les partenaires, en premier lieu la préfecture.
- Réaliser un diagnostic de la situation avant de se lancer dans un plan d'actions, au risque de passer à côté des mesures nécessaires.

Recommandations pour l'ADRHGCT

• Défendre auprès du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques un outil de recensement des violences externes contre les agent·e·s qui soit suffisamment léger pour une réelle appropriation par les collectivités territoriales.

Recommandations pour les collectivités

- Développer des formations à destination des encadrant·e·s et des agent·e·s nouvellement arrivé·e·s.
- Intégrer des réflexions sur l'ergonomie des lieux d'accueil du public, afin de concilier sérénité des échanges et protection des agent·e·s.
- Pour favoriser l'interconnaissance entre acteurs du même territoire, développer le sujet des violences contre les agent·e·s publics dans les instances de concertation du type CLSPD.
- Inciter les services de chaque niveau de collectivité à appeler la police municipale lors de la survenue de faits exposant les agent·e·s à des risques d'agression.
- Diffuser et communiquer les procédures existantes en cas d'agression et prévoir des rappels réguliers pour encourager leur utilisation par les agent-e-s.
- Accompagner les agent·e·s dans la production des signalements, notamment pour que ceux-ci soient suffisamment détaillés pour une réponse aux poursuites.
- Réaliser des campagnes de communication à destination des usager·e·s en y incluant les agent·e·s.

Recommandations pour l'ADRHGCT

• Porter la professionnalisation de la médiation, à la suite du rapport Vignal.

La continuité du service public : un objectif primordial pour les collectivités

Recommandations pour les collectivités

- Informer les représentant es des organisations syndicales des procédures en cas d'agression d'agent es, pour promouvoir leur meilleure orientation.
- Envisager un accompagnement du collectif de travail via des retours d'expériences et des analyses de pratiques.
- Faire connaître les modalités du droit de retrait et du droit d'alerte en s'appuyant notamment sur les organisations syndicales.
- Pour apporter une réponse réelle aux agent·e·s particulièrement concerné·e·s par des violences externes, interroger l'organisation et les conditions de travail.
- Mettre en place des groupes de travail par types de lieux pour travailler en commun aux conditions de sécurité au travail.
- Identifier et adapter les situations de travail isolé en favorisant le travail en duo ou en équipant les postes de dispositifs d'alerte pour les travailleur euse s isolé e s (DATI).
- Encourager la participation des agent·e·s à la construction des politiques publiques pour produire des solutions adaptées et proches des usager·e·s.

Recommandations pour l'ADRHGCT

• Dans le contexte d'une réflexion nationale sur la décentralisation, argumenter en faveur d'un partage de compétences clair entre les collectivités et l'État, notamment dans le champ des politiques sociales.

Conclusion

Au terme de cette étude, il apparaît que la bonne connaissance de la situation propre à chaque territoire reste la meilleure garantie d'une réponse appropriée des employeurs publics face aux situations.

Or, le manque de données empêche, à l'échelle d'une collectivité ou d'un territoire, comme à l'échelle nationale ou d'une filière, d'établir des tendances nettes de l'état et de la dynamique des violences externes commises à l'encontre des agent·e·s. Ainsi, si la situation peut s'avérer complexe sur certains territoires, les problématiques et leur acuité ne sont pas les mêmes partout. Il s'agit désormais de systématiser les canaux de signalement dans des modalités qui permettent effectivement leur accès : communication des procédures, accompagnement individuel des agent·e·s par l'encadrement, etc.

La prise de conscience d'une nécessité de protection des agent·e·s publics semble aujourd'hui largement partagée.

Les outils juridiques – en premier lieu la protection fonctionnelle et les conditions du dépôt de plainte – peuvent encore être améliorés en pratique, notamment en facilitant les partenariats et le traitement des situations par les employeurs.

Les outils de protection physique sont désormais largement répandus, bien que les conditions de leur utilisation soient encore très débattues, à la fois parmi les employeurs et au sein des professions. Enfin, au regard des causes des violences externes, et notamment le rapport de l'administration à l'usager, plusieurs leviers sont à saisir plus systématiquement: communication, formation à la posture vis-à-vis du public, ergonomie de locaux, etc. Les causes organisationnelles soulèvent plus largement la question du pouvoir d'agir laissé aux agents communément dits « de terrain »: traditionnellement identifiées comme le lieu de risques psycho-sociaux, elles le sont moins comme indirectement vectrices de risques physiques.

Futur-e-s managers territoriaux, cette étude nous amène à mieux appréhender le rôle des conditions de travail et de la relation usagers dans la continuité et la qualité du service public, dont les agent-e-s sont plus que jamais les acteurs centraux. En effet, il apparaît que la continuité du service public n'est que rarement remise en cause, tant en raison du très fort niveau d'engagement des professionnel·le-s malgré des conditions de travail dégradées, que par décision stratégique de maintenir un service public local, notamment dans les lieux où la puissance publique se fait plus distante (ruralités, quartiers paupérisés, etc.).

Ce rapport, remis à l'Association des DRH de grandes collectivités et publié par le CNFPT en mars 2024, appuiera les futurs travaux de l'association.

Bibliographie

Rapports et études

France Urbaine, 2023, Benchmark sur la protection fonctionnelle

Etude du Conseil d'État, 2023, Le dernier kilomètre de l'action publique

Le Sens du service public, 2023, Pourquoi les services publics sont-ils visés lors des violences urbaines?

Masseron Jean-Christophe et Nion Nathalie, 2023, Rapport sur les violences à l'encontre des professionnels de santé

UNPS, 2023, Questionnaire sur les violences à l'encontre des professionnels de santé

Vignal Patrick, 2022, Remettre de l'humain dans les territoires, Rapport au Premier Ministre

France urbaine, 2022, Pour de véritables politiques locales de sécurité et de prévention

Gayet-Viaud Carole, 2022, La civilité urbaine. Enquête sur les formes élémentaires de la coexistence démocratique

SSMSI, 2021, Insécurité et victimation : les enseignements de l'enquête Cadre de vie et sécurité

Roché Sébastien pour la Métropole de Lyon – Millénaire 3, 2021, *Incivilités, violences* : quand le guichet devient un exutoire

Note de l'IHEMI, 2019, Les personnes mises en cause pour violences à dépositaires de l'autorité publique et chargés d'une mission de service public

Articles

La Gazette des Communes, Septembre 2023, Le plan de protection des agents laisse songeurs DRH et DG

La lettre de l'employeur territorial, Juin 2021, La protection des agents publics face aux attaques survenues dans leurs fonctions

La Gazette des Communes, Juin 2020, *Publics* agressifs, comment faire baisser la tension

Lien social, Juin 2023, Comment faire face aux violences des usagers

Lien social, Janvier 2022, Travail social et violence, l'engrenage dangereux

Lien social, Mai 2019, Faire face à la violence des usagers

Guides

Nantes Métropole habitat, 2024, Guide sécurité et tranquillité résidentielle

ANCT, 2022, Guide sur la sécurité dans la politique de la ville

Département de Loire-Atlantique, 2020, *Guide Gestion de crise*

CDG du Haut-Rhin, 2018, Guide de prévention des violences externes

Métropole de Lyon, Guide de la protection fonctionnelle

