

Relations usagers

Des tensions de plus en plus fortes qui fragilisent les agents du service public



MÉTROPOLE

GRAND LYON

Sommaire

Introduction.....	3
État des lieux : des tensions qui s'accroissent.....	4
• Respecter les ordres de grandeurs et réaffirmer un bon fonctionnement global	4
• Des situations de violence de plus en plus souvent rapportées par les agents	4
• Des usagers de plus en plus critique de leur relation aux administrations.....	6
• Ambivalence des usagers ou différences de profils ?	6
Des causes de tension plus diverses qu'il n'y paraît	8
• Mutations sociétales et anthropologiques.....	8
• Mutations socio-économiques.....	11
• Des causes institutionnelles	12
Une défiance mutuelle qui produit du risque social et professionnel.....	14
• Des citoyens déconnectés du service public	14
• Des agents fatigués et un service moins performant.....	16
Conclusion	21
Bibliographie	22

Février 2026 / Métropole de Lyon

Coordination

Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)

Rédaction

Ludovic Viévard, membre du réseau de veille de la DPDP

Réalisation

DPDP

Introduction

Si les agents des fonctions publiques soulignent généralement l'importance du sens qu'apporte à leur métier la notion de mission de service public, la relation de service aux usagers n'est pas toujours simple ni épanouissante. Sous l'effet de mutations sociales et organisationnelles, celle-ci s'est progressivement transformée. Les agents en contact avec le public —enseignants, travailleurs sociaux et policiers, notamment— subissent plus fréquemment insultes, menaces ou comportements hostiles de la part d'usagers, y compris dans la Métropole de Lyon [Mauris-Demourieux, 2022a et 2022b].

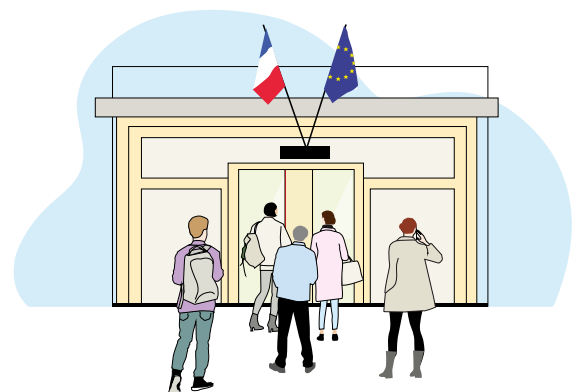
Cette tendance est alimentée par la précarisation sociale (baisse du pouvoir d'achat, isolement, fracture numérique), l'individualisation des politiques publiques et la complexité croissante des démarches administratives [Assemblée nationale, 2024].

Dans le même temps, la fonction publique a renforcé la dématérialisation et rationalisé ses ressources (fermeture de guichets, réduction d'effectifs), ce qui a conduit à une «hausse conséquente des difficultés rapportées pour réaliser des démarches administratives» [Défenseur des droits, 2025].

De plus, l'asymétrie qui caractérise la relation entre un agent —vu comme le détenteur de la décision¹— et un usager requérant, exacerbe les tensions et chaque décision défavorable peut être perçue comme un déni de reconnaissance des difficultés de l'usager.

Dans ce contexte, les agents doivent exercer un travail émotionnel important et réguler leurs émotions pour maintenir une relation policée avec le public. Or ce travail invisible n'est pas toujours reconnu ni valorisé et les compétences sur lesquelles il repose ne sont pas systématiquement transmises. Il en résulte une fragilisation des agents et une désaffection de certains secteurs du service public. Surtout, au-delà des enjeux professionnels et managériaux, d'un côté, et de justice sociale et d'accès aux droits de l'autre, c'est la cohésion entre l'État et les citoyens qui est questionnée.

Dans cette note, nous proposons un rapide état des lieux documentant les tensions des relations usagers / agents, avant de revenir sur les racines, puis les conséquences de ces difficultés.



1. Sur la domination bureaucratique et le pouvoir discrétionnaire de l'agent, voir Spire, 2008 ; sur les «violence symbolique» exercée par les guichetiers, voir Dubois, 2010.

État des lieux : des tensions qui s'accroissent

RESPECTER LES ORDRES DE GRANDEURS ET RÉAFFIRMER UN BON FONCTIONNEMENT GLOBAL

Il convient en premier lieu de poser les ordres de grandeurs des satisfactions et des insatisfactions. Ainsi, s'il est nécessaire de reconnaître les dysfonctionnements, il l'est tout autant de souligner que, malgré ceux-ci, la relation entre les agents et les usagers est globalement perçue comme satisfaisante. Comme on l'a souligné plus haut, les agents évoquent généralement l'importance du sens qu'apporte à leur mission la notion de service public. Dans une enquête récente, le service de l'intérêt général est, avec 68%, le motif le plus fréquemment souligné par les répondants pour rejoindre le service public [Collectif Nos services publics, 2021]. Mieux, selon BVA en mai 2023, 88% des fonctionnaires sont fiers de leur mission et 85% se sentent utiles à la société. De leur côté, les usagers sont globalement satisfaits des services publics (malgré des écarts selon la nature de ceux-ci) et seuls 11% se déclarent globalement insatisfaits. En particulier, 71% des usagers estiment avoir été accueillis avec bienveillance et respect lors de leurs contacts avec les services publics [données du Baromètre 2025]. Mais, au-delà de ce portrait globalement positif, tout n'est pas parfait.

Ainsi l'enquête du Collectif Nos services publics [2021] montre qu'un sentiment d'absurde gagne les agents ; malgré cette ambition de servir, les conditions dégradées d'exercice et le manque de reconnaissance érodent les bonnes volontés. Si cette enquête ne met pas en évidence la question des tensions et des violences qui viendraient complexifier la relation aux publics, cette dimension mérite toutefois d'être questionnée. De fait, beaucoup des métiers du service public sont des métiers de la relation et engageant, a minima, la coopération des usagers pour pouvoir être exercés avec efficacité à leur profit. Or, dans un climat où cette relation est tendue, tout le monde perd, usagers (mauvaise qualité de service, moindre personnalisation, insatisfaction, non-recours, etc.) et agents (perte de sens, fatigue professionnelle, désengagement, etc.). La relation agents/usagers est une relation bilatérale. Dans l'objectivation des tensions entre les deux, il faut ainsi tenir compte de la montée des violences perçue par les agents et des plaintes émises par les usagers face à une administration moins accessible.

DES SITUATIONS DE VIOLENCE DE PLUS EN PLUS SOUVENT RAPPORTÉES PAR LES AGENTS

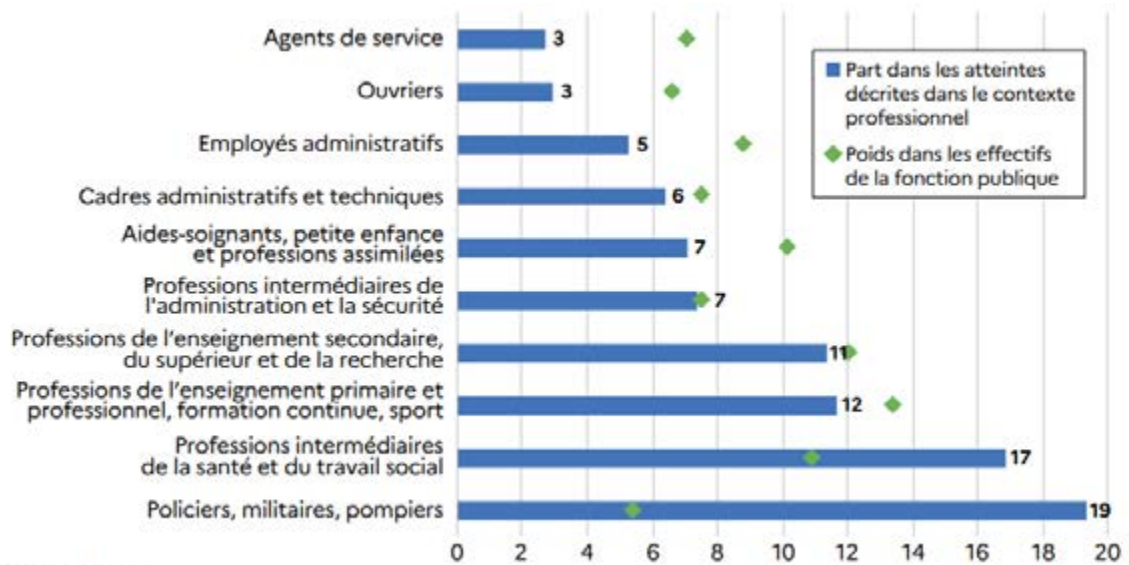
L'étude conduite en 2021 au périmètre des MDM de la Métropole de Lyon évoque des tensions croissantes avec certains usagers. Les agents rapportent «une montée de l'agressivité et des tensions avec le sentiment que la situation, jusque-là contenue, risquait à tout moment d'exploser» [Mauris-Demourieux, 2022a]. Ce sentiment est cohérent avec les enquêtes quantitatives : les indicateurs statistiques confirment cette montée des tensions [Spire, 2021]. Une enquête récente de la DGAFP [2024] révèle que 14% des agents publics ont subi en 2021 au moins une atteinte à la personne (injures,

menaces, agressions, harcèlement...) dans le cadre de leur métier. Tous les agents ne font pas remonter les mêmes éléments. Ce sont d'abord les agents en contact avec le public qui «sont surreprésentés parmi les victimes d'atteintes dans le contexte du métier. Ainsi, dans la fonction publique, 93% des atteintes sont subies par des agents en contact avec le public alors que ces derniers ne représentent que 84% des agents de la fonction publique» [DGAFP, 2024] et plus spécifiquement dans certains secteurs comme la sécurité et l'enseignement.

D'après *France Stratégie* [2024], « parmi les salariés en contact avec le public, 51% déclarent ces tensions contre seulement 40% dans le privé et le niveau déclaré par les personnels de l'Éducation nationale est alarmant : 58% en moyenne déclarent des tensions, dont 65% des professeurs des écoles et 88% des directeurs d'établissement ». Du côté du Gouvernement, on

indique « un contexte où un nombre important d'agents publics est confronté aux violences : 35 000 cas de professionnels de santé agressés remontés en 2021, 12 000 actes d'incivilités relevés par les caisses d'allocations familiales en 2022 et une augmentation des actes d'incivilités de 20% entre 2020 et 2023 recensée par Pôle emploi » [Gouvernement, 2023].

FAMILLE DE MÉTIERS DES AGENTS PUBLICS VICTIMES DE VIOLENCES DANS UN CONTEXTE PROFESSIONNEL [DGAFP, 2024]



Source : Enquête VRS 2022.

En résumé, on ne peut que reprendre les mots du rapport de *France Stratégie* [2024] : « Les agents interrogés font état de manière quasi unanime d'une augmentation de la violence dans leurs interactions avec les usagers au cours des dernières années. Ce constat est commun à toutes les catégories d'agents interrogés, qu'ils soient enseignants, soignants, ou au contact du public au sein d'une administration, révélant ainsi une tendance généralisée et préoccupante au sein de divers secteurs de la fonction publique ».

Ces tensions génèrent un sentiment d'insécurité élevé. L'enquête de la DGAFP [2024] indique que 22% des agents publics déclarent souvent ou parfois se sentir en insécurité sur leur lieu de travail — sans toutefois que cela ne concerne uniquement la relation aux usagers. Ces derniers sont cependant bien en cause, car ce sentiment d'insécurité atteint 46% chez les forces de l'ordre et 32% chez les personnels de santé et du travail social, les plus directement en lien avec le public. Les études confirment l'impact global des conditions de travail sur le moral et la santé des agents. Selon la Direction interministérielle à la transformation publique, les incivilités et les agressions entraînent des conséquences sur le moral des agents et la qualité du service rendu aux usagers (cf. p.18). Toujours selon la même source, les agents dénoncent leur insuffisante formation à ces situations et le caractère déroutant de devoir gérer des usagers en crise.

DES USAGERS DE PLUS EN PLUS CRITIQUE DE LEUR RELATION AUX ADMINISTRATIONS

Décrire une tension aux guichets, c'est aussi, inversement, rendre compte d'une violence perçue par les usagers. Il s'agit moins, ici, d'une violence de l'agent mais d'une violence institutionnelle dont il est le vecteur. « Les pleurs et la détresse visible d'allocataires qui reçoivent de la bouche du guichetier l'expression bureaucratique de leurs difficultés ou sont tout simplement perdus dans la complexité administrative sont là pour le rappeler », écrit Vincent Dubois [2010]. Courriers incompréhensibles, radiations indues, jugements des agents sur les situations que vivent les personnes, etc., sont autant d'indices perçus par les usagers de cette brutalité de l'administration. Sauf erreur, il n'existe pas de données chiffrées récentes sur la perception de la violence institutionnelle. Elle est toutefois bien documentée qualitativement, par exemple par ATD-Quart Monde [2024] (cf. *Le Monde*, 2021).

Dans la Gazette des communes, Joran Le Gall, président de l'Association nationale des assistants de service social, explique : « Beaucoup d'administrés déclarent éprouver un sentiment de "violence institutionnelle" et se disent confrontés à la mise à distance des services publics.

Les gens viennent nous voir avec leur colère, pas nécessairement dirigée contre nous, et leur épuisement. Les usagers ont besoin qu'on les regarde dans les yeux en leur disant "on va le faire ensemble" et pas de s'entendre dire "allez voir sur internet". »

On le voit, les relations pas toujours simples avec l'administration sont sources de non-recours et de plaintes. Ainsi, une enquête du *Défenseur des droits* [2025] montre une nette augmentation du nombre de réclamations envers les administrations : en 2023, il a traité 92 400 plaintes concernant l'accès aux services publics, soit une augmentation de 12% par rapport à 2022. 39% des répondants déclarent rencontrer des difficultés pour réaliser des démarches administratives en 2016 contre 61% en 2024. Ces obstacles qui sont rapportés par tous les publics, y compris les plus aisés, touchent plus particulièrement les ouvriers et employés et les personnes déclarant des difficultés financières. Ils mettent en cause l'accessibilité et la complexité des démarches que moins d'un usager sur deux parvient à accomplir seul. Pour le Défenseur des droits « les services publics se sont éloignés des usagers du fait d'une dématérialisation excessive, de fermetures de guichets et font peser sur les usagers la charge administrative ». Ainsi, la précarité des personnes — qui constitue en principe un motif supplémentaire d'attention et de soutien — semble être devenue un facteur aggravant des tensions.

AMBIVALENCE DES USAGERS OU DIFFÉRENCES DE PROFILS ?

Forte satisfaction des usagers accueillis par des agents massivement fiers de leurs missions, d'un côté. Montée des critiques et des violences au guichet, de l'autre. Ce double constat témoigne d'une ambivalence de la relation usager/agents. Au-delà des causes de la dégradation de la relation — sur lesquelles on s'arrête dans le chapitre qui suit — comment expliquer ce paradoxe articulant satisfaction des uns et insatisfaction des autres ? Quatre hypothèses, au moins, peuvent être posées.

Selon la première, c'est moins une tension entre agent/usager qu'une frustration de l'utilisateur face au système administratif, parfois kafkaïen. Ici, l'agent n'est pas personnellement en cause mais sert « d'exutoire à une situation qui ne le concerne pas directement », comme l'explique Mickaël Picart [2021], directeur délégué « Lien Social et Territoires » au sein de la SNCF. La fermeture de services, la dématérialisation forcée, les délais qui s'allongent... créent une frustration systémique.

Les usagers n'ayant pas prise sur la boîte noire du système laissent leur colère exploser au guichet. Cette hypothèse du guichet comme visage de l'administration expliquerait pourquoi les usagers peuvent être satisfaits de l'accueil (les agents effectuent bien leur travail dans l'interaction) tout en étant de plus en plus en colère contre un système qui les malmène. D'une façon plus générale, ce sentiment serait à relier à une colère et/ou une insatisfaction «institutionnelle» plus large, celle exprimée par 96% des sondés de l'enquête Fractures françaises 2025.

Une seconde hypothèse met l'accent sur ce qui est mesuré. S'agit-il de l'instant "T" de l'interaction agents/usagers ou du long cours de la démarche de l'utilisateur — ayant potentiellement à faire à divers agents ? En ce sens, un demandeur pourra vivre positivement chaque interaction prise isolément, mais c'est la répétition des obstacles et l'épuisement administratif qui pourra, à la longue, créer du découragement et de la colère. De ce point de vue, la notion de « parcours usager » peut aider à comprendre comment celui-ci peut en arriver à une situation d'explosion.

Une troisième hypothèse porte sur les publics dont on recueille la satisfaction ou, au contraire, l'insatisfaction. Il est possible que les 71% des usagers qui se disent satisfaits soient aussi ceux qui sont les moins vulnérables, à l'aise avec le numérique et autonomes dans leurs démarches, tandis que les tensions concerneraient surtout les publics précaires qui cumulent les difficultés. Les données du Défenseur des droits vont dans ce sens dès lors qu'elles soulignent que les difficultés touchent particulièrement les ouvriers, les employés et les personnes déclarant des difficultés financières.

Enfin, une quatrième hypothèse porte sur la nature de la demande et du service public. Les enjeux ne sont pas tous identiques selon la demande et les services concernés. De même les représentations et les conditions d'accueil varient selon les administrations et leur localisation. Faire une réclamation pour contester une fermeture de droits au RSA dans une CAF surchargée n'est pas la même chose que se présenter pour une visite programmée dans un service de PMI.

De ce point de vue, la nature de la demande (son urgence, son impact potentiel sur les trajectoires de vie, etc.), de même que le type de service sollicité peuvent expliquer cette distorsion dans l'expérience vécue de la relation des usagers avec l'administration. Les données de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique [DGAFP, 2024] peuvent documenter cette hypothèse quand elles montrent des proportions de conflits bien différentes des usagers avec les policiers, militaires et pompiers qu'avec les cadres administratifs et techniques. De la même façon, les données de l'INSEE [2024] indiquent que, en proportion, les difficultés rapportées par les usagers sont moindres pour la « déclaration des revenus, paiement des impôts, taxes ou contraventions » (11,5%) que pour la « demande de prestation sociale (allocations familiales, RSA, bourse, prime d'activité...) ou de reconnaissance d'un handicap » (56%). Ainsi, plus les difficultés sont perçues comme grandes dans l'interaction de service, plus la colère pourra l'être aussi.



Des causes de tension plus diverses qu'il n'y paraît

Cette note vise moins à identifier et discuter des causes de cette défiance que de ses effets potentiels, tant sur les agents que sur les usagers. Néanmoins, on trouve dans les causes des éléments de compréhension des effets, puisque les deux sont liés et que les rétroactions sont fortes – ce qui peut d'ailleurs conduire le lecteur à un sentiment de redite entre les deux parties qui suivent. Ainsi, l'individualisation des politiques publiques produit des attentes de réponses personnalisées qui conduisent à un sentiment de frustration lorsque l'administration n'y répond

pas favorablement. Aussi, nous proposons ici de lister quelques-unes des raisons identifiées par la littérature pour expliquer la montée des tensions. Surtout, il semble important de souligner leur diversité. En effet, le face à face agent / usagers est «un rapport social, structuré par des expériences antérieures, des modes d'organisation, un contexte socioéconomique» [Dubois, 2021]. Cette pluralité est un des éléments de complexité pour qui voudrait tenter d'apporter une réponse à ces tensions.

I MUTATIONS SOCIÉTALES ET ANTHROPOLOGIQUES

Rejet de l'autorité

Parmi les transformations profondes de la société, un rejet de l'autorité fondée sur le statut. Un chiffre l'illustre, le nombre de refus d'obtempérer routiers est en hausse de 11% en 2025². Ce rejet peut amoindrir le cadre formel et policé de la relation entre usagers et agents et ouvrir ainsi une marge plus importante aux débordements. Pour un observateur de ces situations comme Mickaël Picart, directeur délégué «Lien Social et Territoires» au sein de la SNCF, «l'autocensure sociale a baissé. Aujourd'hui, quelqu'un qui fait un esclandre dans un train n'a pas nécessairement peur du regard des autres. Les autres voyageurs ne s'offusquent pas et ils ne vont pas non plus intervenir» [Picart, 2021]. Si l'on se réfère à Hannah Arendt, qui définissait l'autorité comme une adhésion à la demande faite et donc excluant le recours à la force, alors cette crise de l'autorité est avant tout une crise de la reconnaissance des institutions qui la fonde. Cette mise à distance ne touche pas que les institutions de contrôle (police, contrôleur, etc.) mais également les sciences. Des vérités établies par le long travail de la validation par les pairs (le dérèglement climatique, l'évolution des espèces, etc.) sont renvoyées au rang d'opinions.

Directeur de la Maison française et professeur à l'Université de New York, le philosophe François Noudelmann [2025] évoque, d'un côté, une «désinstitutionnalisation du savoir» permise par l'arrivée d'Internet, lequel rend le savoir accessible, sans l'intermédiation parfois utile d'un sachant. D'autre part, il met en avant le rôle de «l'indistinction et la relativisation de toute assertion, vraie ou fausse» dans la difficulté de trouver un *consensus* sur la vérité. Cela entraîne des conséquences sociales profondes sur le fonctionnement démocratique, mais aussi dans la relation agents/usagers. De fait, dès lors qu'une partie de ces derniers rejettent les connaissances scientifiques mobilisées par les professionnels qui sont face à eux (enseignants, médecins, etc.), les bases de la relation de service s'en trouvent fragilisées. Déjà, en 2010, les sociologues Cécile Méadel et Madeleine Akrich qualifiaient Internet de «tiers nébuleux» qui s'invitait dans la relation médecin/patient. Encyclopédie médicale, forum, etc., ce dernier émet souvent un auto-diagnostic avant de consulter. Cela peut produire un affaiblissement de la confiance dans le médecin, de l'automédication, mais aussi des tensions lorsque le praticien ne valide pas le diagnostic du patient ou lui refuse un arrêt ou une prescription.

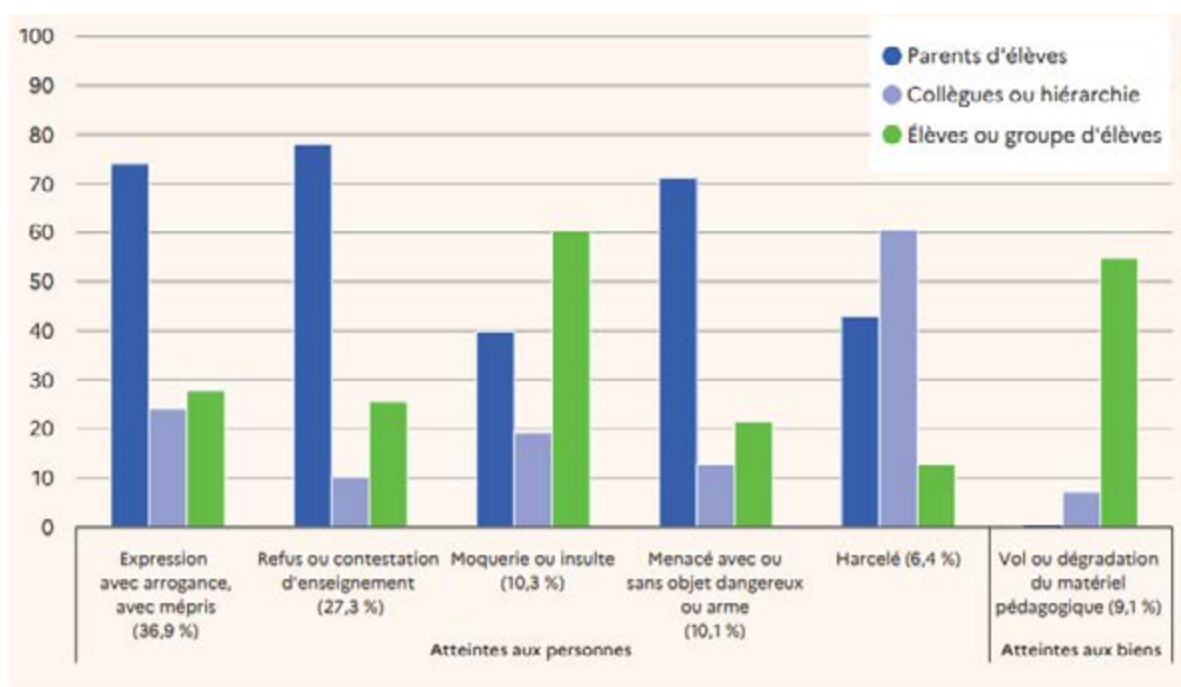
2. Après une stabilité en 2024 et deux baisses en 2022 et 2023 [SSMSI, 2026].

D'une façon plus large, le rapport 2025 de l'Observatoire national des violences en santé indique une augmentation des tensions avec les soignants, une «évolution [qui] laisse entrevoir une possible détérioration du climat relationnel dans l'exercice libéral, avec un glissement progressif des incivilités verbales vers des formes plus graves d'agression».

À l'école, le phénomène est similaire. Les accidents graves déclarés sont relativement peu nombreux mais ils sont en augmentation, passant, en moyenne, de 12,3 (2021-2022) à 13,7 (2022-2023) puis à 15 (2023-2024) incidents graves pour 1000 élèves des collèges et lycées [DEPP 2024 et DEPP 2025].

Ceux-ci sont principalement le fait des élèves, ce qui est moins vrai pour le premier degré où ce sont, pour 26%, les familles des élèves qui sont en cause. Si on place cette fois la focale sur les enseignants et les directeurs d'établissements on voit qu'ils sont nombreux à être confrontés à des tensions. On remarque en particulier deux types de comportements problématiques. D'une part les incivilités (arrogance, moquerie, insultes) pouvant aller jusqu'aux menaces qui se porte contre l'enseignant. D'autre part, le refus ou la contestation d'enseignement (en histoire, biologie, EPS, etc.) qui témoigne d'un conflit de croyances ou de normes. À nouveau, le ressort est le même que pour les soignants, et résumé par le philosophe Eirick Prairat [2025] : «Si la science devient une opinion parmi d'autres, alors le professeur devient un influenceur parmi d'autres».

LES AUTEURS DE VIOLENCE ENVERS LES DIRECTEURS D'ÉCOLE ET LES ENSEIGNANTS [SOURCE DEPP, 2013].



1. Voir le détail des libellés dans le fichier de données.

Lecture : 36,9 % des directeurs d'école et des enseignants déclarent avoir été victimes d'arrogance et de mépris. Parmi eux, 74,2 % citent les parents d'élèves comme auteur. Ils peuvent en citer plusieurs, ce qui explique pourquoi la somme est supérieure à 100.

Champ : France métropolitaine + DROM, directeurs et enseignants du premier degré, secteurs public et privé sous contrat. Seules les victimations les plus fréquemment citées sont retenues.

Source : DEPP, enquête nationale de climat scolaire et de victimation 2022 auprès des directeurs d'école et enseignants du premier degré.

Conflits de normes, crise de l'expertise, affaiblissement de l'autorité... les usagers développent parfois un plus grand sentiment de légitimité de leurs demandes, notamment appuyé, pour une partie d'entre eux, sur une meilleure connaissance de leurs droits [Spire, 2021].

Cela est de nature à augmenter une impression de n'avoir pas été entendu et l'expression des mécontentements — et pourrait en partie expliquer la hausse des réclamations faites aux administrations et dont témoigne le Défenseur des droits.

De plus, un refus suite à une demande a d'autant plus de mal à être accepté qu'il a été prononcé par une autorité dont on ne reconnaît pas la légitimité a priori. Ainsi explique le sociologue Nicolas Amadio [2026], «les décisions ne sont plus acceptées en principe mais doivent être explicitées, les valeurs sur lesquelles elles reposent étant ouvertement contestées».

Évolution de l'individualisme

La notion d'individu a acquis une dimension fondatrice pour les sociétés modernes. C'est elle qui rend possible la vie démocratique, au sens où ce n'est que parce qu'il existe des individus libres et autonomes que leur participation est possible. Ainsi, explique Robert Castel [2010] : «l'individu-citoyen devient la source de la légitimité politique et c'est sa seule volonté qui doit gouverner la République». Cette conception a soutenu une survalorisation progressive de l'individu post-moderne, libre entrepreneur de sa vie. Robert Castel distingue des «individus par excès» et des «individus par défaut» qui émergent et renouvellent la figure classique de l'individu moderne qui conjugue indépendance sociale et responsabilité. Les premiers disposent des ressources (emploi stable, droits sociaux, réseaux) qui leur permettent d'accéder à une autonomie radicale grâce à laquelle ils se désinstitutionnalisent. À l'inverse, les seconds subissent une injonction à l'autonomie mais sans bénéficier des mêmes moyens pour la réaliser. La demande de conformation sociale devient alors une violence symbolique. Ces individus par défaut n'ont pas ou plus «le support pour pouvoir se réaliser effectivement comme les individus qu'ils voudraient être» [Castel, 2010]. Au titre du manque de support, le chômage, la pauvreté et, plus largement, le précarité. Or c'est cette fragilité des personnes qui les conduit à avoir plus que d'autres recours aux services des administrations, notamment sociales. Alors que les individus par excès ont «la capacité de s'évader de la société parce que, par l'abondance des supports dont ils disposent, elle cesse de peser sur eux [...]», les individus par défaut, bien qu'écrasés par la société, doivent malgré tout faire face pour être acteur de leur vie. Comprendre les procédures, remplir des dossiers en ligne, poser des demandes d'aide, etc., autant de démarches qui peuvent

constituer une violence et générer une frustration doublée d'un sentiment d'injustice. Ce sentiment est d'autant plus prégnant que le modèle de l'intervention sociale s'est transformé, amenant une «une logique de contractualisation [qui] place le bénéficiaire dans un rapport donnant-donnant : une aide en échange d'un engagement moral à faire certains efforts» [Amadio, 2026]. Un investissement possiblement problématique pour les individus par défaut.

De façon plus générale, le sociologue Alain Éraly [2025] évoque aussi l'intériorisation par les individus des valeurs fondatrices de notre République ; une intériorisation qui serait à l'origine de nombreuses frictions avec l'acteur public. Le principe d'équité fonde l'individu à comparer en permanence sa situation à celle des autres et à réclamer un meilleur traitement. Le principe d'autonomie fonde l'individu à réclamer en permanence un droit à la parole, à donner son avis, à être consulté. Le principe de respect de la dignité et d'égalité de considération due à chacun peut conduire à un emballement des demandes de reconnaissance, de prise en compte des ressentis, et parfois à des dérives victimaires. Autant d'éléments qui ne sont pas solubles dans les interactions ordinaires entre les usagers et l'administration, et qui implique pour l'acteur public de se réappropriier ses valeurs fondatrices pour repenser en profondeur la façon dont il construit ses relations avec les citoyens.

Un usager «consommateur» aux exigences renforcées

Le développement de la société de consommation a favorisé l'émergence de l'usager consommateur. Une posture de «client roi» qui va à l'encontre de la relation de service public souhaitée par les agents mais qui a trouvé d'autant plus d'écho que les administrations ont réformé leur processus en s'inspirant du secteur privé —notamment via le *New Public Management*. Le sociologue Nicolas Amadio [2026] explique que «ce décalage entre la manière dont les travailleurs sociaux conçoivent la relation aux bénéficiaires et les attentes de ces derniers en tant que consommateurs peut être source d'incompréhensions, de remise en cause du sens du travail et potentiellement de violences».

Évolution du rapport au temps

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont produit une accélération des temps, fortement poussée par une demande d'efficacité. Sociologue et psychologue, Nicole Aubert a décrit cette évolution du rapport au temps, contracté par les attentes de réactivité, d'instantanéité, d'immédiateté. Le secteur privé a tout particulièrement travaillé à réduire les délais : «c'est désormais en gagnant du temps que l'on gagne de nouveaux marchés», écrit-elle [Aubert, 2019], et l'exemple le plus emblématique est sans doute celui d'Amazon. L'accélération des temps, la dématérialisation des procédures et la réduction des délais d'exécution sont autant d'éléments

qui nourrissent un imaginaire de l'immédiateté. Or les temporalités de l'administration publique ne se sont pas alignées sur celles du secteur privé. Et quand bien même il serait possible de progresser, demeure le temps incompressible de l'instruction, de la vérification, etc. Aussi, si la demande est envoyée en un clic, la réponse ne peut revenir à l'utilisateur aussi rapidement, et celui-ci peut en concevoir de l'irritation. De fait, la première des difficultés rapportées par les usagers dans leurs relations à l'administration est celle de «délais d'attente trop longs» [INSEE, 2024]. Avec plus de 36% des suffrages exprimés, elle vient avant la complexité des procédures.

I MUTATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Une pauvreté qui augmente et des écarts qui se creusent

Même si les mécanismes redistributifs français parviennent à freiner davantage que dans d'autres pays la montée de la pauvreté, celle-ci continue de croître, et en particulier l'extrême pauvreté. Cette augmentation de la pauvreté est d'autant plus mal perçue que, dans le même temps, les très riches continuent de s'enrichir. Selon l'INSEE, entre 2003 et 2022, le revenu moyen des 0,1% les plus riches en France progressait de 119% [INSEE, 2025]. Dans son rapport [2024], l'Assemblée nationale établit un lien entre la dégradation du lien social et les conditions macro-économiques. Le texte met ainsi en cause la paupérisation des classes populaires, l'exclusion de l'accès aux biens sociaux de base (emploi et revenu, logement, éducation, santé) pour une part croissante de la population, le développement des concentrations péri-urbaines et l'insécurité.

Ces conditions de vie plus dures poussent davantage de personnes à recourir aux services publics et produit un effet de ciseaux : plus de requérants/moins de moyens d'accueil. Une évolution qui favorise les tensions au guichet et rendent la relation usagers/agents de plus en plus conflictuelle [Alexis Spire, 2021].

ÉVOLUTION DE LA PART DES MÉNAGES SANS RESSOURCES (1994-2024)



Source : État de la pauvreté en France, Secours Catholique, 2025

Des fractures socio-spatiales qui fâchent

La poursuite de l'exode rurale accentue une difficulté d'accès aux services, en général, et aux services publics, en particulier. Malgré le déploiement de France service, seuls 33% des habitants des communes rurales déclarent pouvoir accéder à la totalité des principaux services publics (hôpital, gendarmerie, école, médecin, services administratifs...).

I DES CAUSES INSTITUTIONNELLES

Complexité et individualisation des politiques publiques

Les politiques sociales ont progressivement évolué vers une plus grande individualisation dans laquelle la relation à un agent tient plus de place qu'auparavant. Le sociologue de l'action publique Vincent Dubois [2021] explique que « ces évolutions, particulièrement marquées dans le domaine social et de l'emploi, ont contribué à rendre stratégique le face-à-face avec les représentants des administrations publiques, au cours duquel sont ajustées les réponses institutionnelles aux situations individuelles, élaborés les "projets" en matière d'insertion ou de formation, et définit les engagements réciproques (en tout cas ceux des administrés). » Ainsi, si ces face-à-face sont si stratégiques, c'est que l'individualisation des politiques publiques offre aux agents un pouvoir discrétionnaire plus grand qu'auparavant dans la mesure où leur marge d'appréciation des situations des usagers est importante et détermine les décisions qu'ils prennent [Spire, 2021]. En d'autres termes, ils ne sont pas neutres : « les agents de contact donnent leur consistance aux règles et aux programmes autant qu'ils les appliquent. Ils prennent des décisions orientées en fonction des situations, des contraintes organisationnelles, et des conceptions forgées dans leur expérience personnelle autant qu'elles sont déterminées par des normes officielles » [Dubois, 2021]. Cela charge la relation d'un enjeu plus fort et confère à un éventuel refus une dimension plus personnelle : « En valorisant un traitement individualisé, les politiques publiques ont créé les conditions pour que chaque décision négative ou différée dans le temps soit interprétée comme un refus de reconnaître une situation de

Compenser cet éloignement géographique par la dématérialisation n'est pas possibles pour tous les publics, ni pour toutes les situations, notamment les recours complexes. Cet éloignement nourrit une frustration et un sentiment de délaissement pour une partie du public, sur lequel n'insistons pas ici mais sur lequel nous revenons plus loin (p.14).

souffrance sociale, voire comme un traitement discriminatoire. Ce sentiment d'être victime du pouvoir discrétionnaire de l'administration peut même être accentué par l'éventuelle tension entre une législation apparemment respectueuse des droits de la personne et des instructions restrictives données aux agents chargés de les appliquer » [Spire, 2021].

Les guichets comme visages de l'administration républicaine

Guichet numérique : la numérisation du guichet est une source particulièrement bien identifiée de la difficulté d'accès des personnes aux services publics. Cette dématérialisation a pu donner le sentiment d'une disparition des services publics qui, de fait, sont moins visibles physiquement, notamment dans les banlieues, les territoires ruraux et périphériques. Or les personnes qui ont le plus besoin d'être accompagnées sont aussi celles qui rencontrent le plus de difficulté d'accès aux outils numériques [Défenseur des droits, 2015]. À cet égard, la sociologue Clara Deville [2024] explique que « cette distance à l'État est alors source de violences symboliques, qui alourdissent les obstacles auxquels les individus se confrontent dans leurs parcours administratifs ».

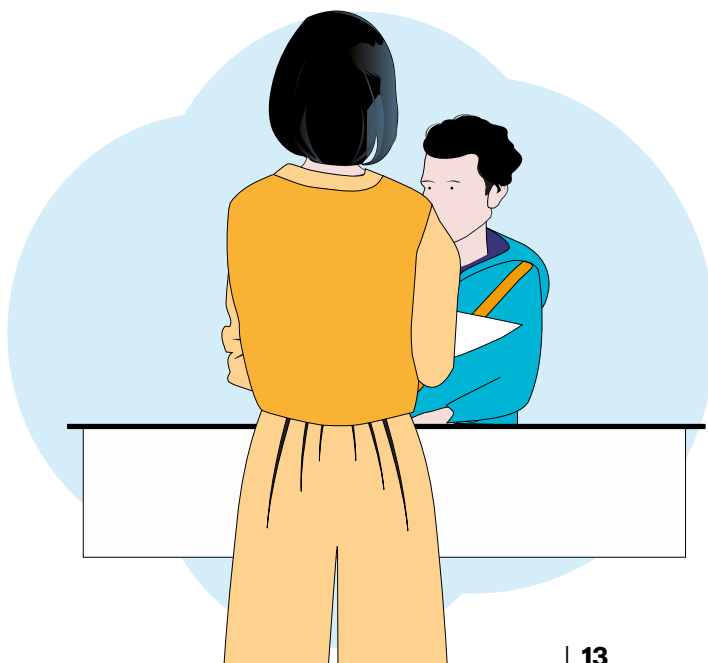
Guichet physique : La dématérialisation a accru la pression sur les guichets physiques et renforcé une spécialisation des flux aux guichets physiques où la mixité sociale des requérants s'amenuise. Des populations plus nombreuses et plus précaires se rendent dans les accueils qui peinent parfois à répondre et ne sont pas toujours adaptés ni accueillants. Or, explique Clara Deville [2024],

«les lieux d'accueil du public matérialisent, aux yeux des demandeurs et des demandeuses, ce qu'est l'État». Leur design et/ou leur vétusté est ainsi mis en avant comme un élément non neutre dans la production de la relation de guichet. Sylvie Mauris-Demourieux [2021b] évoque ainsi l'architecture d'une des maisons de la Métropole de Lyon comme «fermée» et «peu accueillante», que les agents qui y travaillent nomment le «bunker». Dans un récit ethnographique, Vincent Dubois [2020] rapporte des observations au sein des salles d'attentes de Caisses d'allocations familiales. Entre l'attente, l'encombrement, les pannes, etc., il décrit comment le guichet physique incarne une administration parfois perçue comme incompétente et brutale.

Logiques managériales et pressions sur les agents

«Le rétrécissement des moyens alloués aux administrations [a] accru les tensions et rendent cette relation de plus en plus conflictuelle [...] entre 2002 et 2018, l'administration des finances publiques a perdu près de 40 000 postes qui étaient pour beaucoup dévolus à l'accueil» [Spire, 2021]. Les gouvernances publiques successives ont introduit des méthodes de gestion plus strictes (gestion par objectifs, réductions d'effectifs, réforme territoriale, mutualisations, etc.). Les agents doivent souvent faire plus avec moins de moyens, dans des organisations parfois perçues comme «employeurs de la contrainte» plutôt que de l'accompagnement. *Le Collectif Nos services publics* [2025] évoque ainsi des organismes qui ont fait le «choix contraint de dégrader directement la relation avec le public, afin d'assurer un rythme suffisant de traitement des demandes» ou qui recrute des contrats courts pour contrebalancer la baisse d'agents, ce qui entraîne du *turn-over* et une moins bonne connaissance des usagers. «À la souffrance au travail générée par la pression managériale s'ajoute alors celle qui tient au sentiment de ne plus pouvoir accomplir correctement son travail. Elle est potentiellement d'autant plus forte que s'y ajoute encore l'exposition à la misère et parfois à des comportements revendicatifs ou méprisants, agressifs ne serait-ce que verbalement» Dubois [2021].

Ces évolutions managériales sont le fruit des pressions sur les ressources allouées aux politiques sociales. Si les moyens de la réponse ont été revus, les politiques publiques ont aussi mis à l'ordre du jour la question de la fraude, explique Alexis Spire. Ici, il s'agit de vérifier que les usagers sont bien des ayants-droits et qu'ils ne «trichent» pas. Le sociologue explique que ce discours a infusé dans l'administration : «Pour les agents subalternes, très majoritairement issus du monde ouvrier, l'ayant-droit légitime se définit d'abord comme celui qui travaille et participe à l'effort productif national. Cette valorisation du travail entre en résonance avec une morale ouvrière fondée sur le "dévouement à l'effort" et sur l'hostilité à l'assistanat. Elle est d'autant plus prégnante qu'elle emporte l'adhésion de beaucoup d'agents qui ne comprennent pas pourquoi certains bénéficient de prestations en restant inactifs, alors qu'eux travaillent, paient des impôts et ont de plus en plus de mal à subvenir à leurs besoins. À la logique de droits acquis sans contrepartie, ils opposent celle du "mérite" et de "l'effort", correspondant davantage à leur conception du bien commun» [Spire, 2021]. Ce regard porté sur une partie des usagers peut, là encore, nourrir de la suspicion, voire du rejet, et favoriser défiance et tensions.



Une défiance mutuelle qui produit du risque social et professionnel

Si les relations usagers/agents sont globalement bonnes, il ne faut donc pas négliger l'existence d'un espace – sans doute croissant – de fragilité de celles-ci. L'état des lieux statistique a montré un climat détérioré conduisant à de la défiance mutuelle. D'un côté, le sentiment d'une augmentation de la violence des usagers qui nourrit crainte et insécurité au travail. De l'autre, un sentiment d'abandon et de manque de considération dans les réponses aux demandes faites à l'administration.

L'intensification des tensions guichet-usagers s'accompagne d'un ressentiment social, d'un mal-être grandissant et d'un affaiblissement du lien de confiance entre citoyens et administration.

Ainsi cette défiance, si elle est bien le symptôme d'une crise de la relation, produit aussi des effets sur les usagers, les agents et, in fine, sur les objectifs et les moyens des services publics. Ainsi, comme le résume le rapport de Nova 7, « la relation usagers, dans ses formes les plus ordinaires – une demande d'information, une interaction avec un agent, une réclamation – constitue également un espace politique, où se joue la perception de l'institution, sa légitimité et sa proximité avec les citoyens ».

I DES CITOYENS DÉCONNECTÉS DU SERVICE PUBLIC

Les difficultés d'accès et de relation aux services publics touchent davantage les classes populaires et fragilisées, en particulier des zones rurales et des quartiers périphériques, où les lieux d'accueil physiques sont moins nombreux et/ou subissent la plus forte pression. Ceci a deux conséquences : un sentiment de délaissement qui peut se traduire par un rejet politique et un moindre recours aux droits.

Un sentiment de délaissement

Le *Collectif Nos services publics* [2025] relaie la tendance à la réduction des lieux d'accueils des services publics sur le territoire, et particulièrement dans les zones rurales : « Le nombre de communes disposant d'un bureau de poste a ainsi régressé de 34% sur 35 ans, entre 1980 et 2015, puis chuté de 11,7% entre 2015 et 2020 ».

Or ces fermetures progressives ont pu produire le signal négatif d'un manque de considération apportées aux personnes de ces territoires. C'est d'autant plus problématique que ce sont elles qui ont particulièrement besoin de ces services et qui sont aussi celles qui maîtrisent le moins les outils numériques.

Elles en tirent un « sentiment d'abandon », raison pour laquelle le Président de la République avait souhaité « remettre de la présence de services publics, assurer l'accès aux services publics à moins de 30 minutes avec un accompagnement personnalisé pour les démarches de la vie quotidienne » [Élysée, 2019]. Un vœu d'ailleurs concrétisé par la création du programme France services. Toutefois, précise le *Collectif Nos services publics* dans son rapport [2025], « ce recul physique est souvent masqué par la "présence dégradée" de guichets délégués (agences postales communales, MSAP, France services), qui assurent une accessibilité minimale, mais réduisent l'offre réelle ».

Ainsi, les transformations administratives du modèle de guichet ne compensent pas la perte de proximité réelle ». Cette relation « empêchée » aux services publics est ressentie par certains usagers comme une « humiliation administrative » [Collectif Nos services publics, 2025].

L'orientation politique du vote et le regard sur le service / public

Comme le souligne le sociologue Vincent Dubois [2021], la relation de guichet est porteuse d'enjeux démocratiques « car c'est à cette occasion que les usagers-citoyens jugent les politiques publiques qui les concernent, accordent ou non leur confiance à des services en particulier, et au système politique et institutionnel en général ».

De fait, 71% des personnes interrogées par Opinion Way [2025] disent que « l'état des services publics en France occupe une place importante » dans leur choix de vote. Ainsi la dégradation de la relation de service et les tensions aux guichets peuvent générer des votes de protestation et se porter sur des candidats qui feront de leur mauvaise expérience individuelle une généralité, dans une sorte « d'empathie de point de vue » [Fourquet, Manternach, 2024]. C'est cette thèse que soutiennent Julia Cagé et Thomas Piketty [2023] ou Jérôme Fourquet.

Dans *La France d'après*, ce dernier met en relation les résultats électoraux et la fermeture de lieux d'accueil de services (notamment publics mais pas uniquement). Pour lui, « cela nourrit le sentiment d'être considérés comme des citoyens de seconde catégorie » et alimente, même si faiblement, le vote pour le Rassemblement national. De fait, la relation conflictuelle avec les services publics et le vote n'est pas si simple à établir. L'enquête d'Opinion Way [2025] montre que les personnes proches du Rassemblement national disent à 70% ne pas être satisfaites des services publics (24% de « Pas du tout satisfaits » et 46% de « Plutôt pas satisfaits »). Elles arrivent en tête des mécontents, suivies de près par les personnes proches de la France insoumise qui sont 69% à penser la même chose, à un degré moindre cependant (17% de « Pas du tout satisfaits » et 52% de « Plutôt pas satisfaits »).

Toutefois, un autre critère a été testé, celui d'une « mauvaise expérience avec un service public ». Sur ce critère, ce sont les personnes proches de la LFI qui, avec 19%, arrivent en tête avec des « Oui, souvent », suivies par les personnes proches du RN, avec 13%. Il semble ainsi que l'insatisfaction des services publics soit corrélée à des votes plus nombreux pour la gauche ou la droite radicales [voir Bilge, et. al., 2025].

Non recours

Autre effet de la difficulté d'accès aux services et de la tension aux guichets : le non-recours. L'enquête du Défenseur des droits [2025] insiste sur ce point : « près d'un quart de la population (23%) déclare avoir déjà renoncé à faire une démarche pour demander un droit auquel elle pouvait pourtant prétendre ». Les motifs évoqués sont les difficultés rencontrées dans la réalisation de démarches administratives et/ou dans la résolution de problèmes avec un service public.

La même enquête du *Défenseur des droits* fait également un lien avec les discriminations, que 21% des personnes disent avoir ressenties dans leur relation avec l'administration. Il n'est pas possible de dire quelle part de ces 21% et des 23% se recourent³ mais on peut poser l'hypothèse d'une causalité où les personnes les plus défavorisées (qui souvent cumulent des facteurs de discrimination) perçoivent, dans leur relation conflictuelle avec l'administration, un sentiment de discrimination. Il faut aussi évoquer ici l'importance des parcours de vie et la manière dont les expériences vécues par les usagers façonnent leurs attentes vis-à-vis de l'administration et leur sentiment d'éligibilité aux droits (que ce soit au stade de la recherche de droits, de leur expression face à un agent ou pour le maintien de ceux-ci). Ainsi, écrivent Rosenstein et ses co-auteurs [2025], « une lecture par les parcours de vie met en lumière le fait que le risque de non-recours peut être à la fois la résultante d'une expérience passée, et dans le même temps un paramètre clé du rapport présent et des attentes futures vis-à-vis de l'État social ».

3. Mais on sait que 50% des personnes qui disent avoir vécu personnellement des discriminations renoncent à initier des démarches. Voir *Défenseur des droits*, 2025.

DES AGENTS FATIGUÉS ET UN SERVICE MOINS PERFORMANT

L'exposition aux incivilités et l'accumulation de la charge émotionnelle conduisent à la dégradation de la santé au travail des agents. Selon le baromètre 2025 de *La Gazette des communes – MNT*, «77% des agents territoriaux disent éprouver du stress dans leur contexte professionnel». Procédures et organisation du travail (29%), difficultés relationnelles (24%), pression sur les objectifs (11%), pression liées à la mission exercée (6%) sont en cause, mais l'enquête ne dit pas quelle part peut être reliée aux tensions avec les usagers. Si on ne peut quantifier les effets de ces troubles de la relation de guichet et d'accueil, on peut les qualifier. Sylvie Mauris-Demourieux [2022a] explique que «les impacts relevés sont classiques : choc émotionnel, voire post-traumatique, processus de revictimisation, repli sur soi, sentiment d'insécurité, usure et épuisement, souffrance éthique, dégradation des conditions de travail et de la qualité de l'accueil pour les autres usagers. La demande d'être protégés «maintenant» est forte avec l'attente de formalisation de protocole d'urgence pour savoir comment réagir en situation de crise». Cette situation engendre un climat interne dégradé et, on le verra, impacte la qualité du service rendu.

La fatigue émotionnelle

Le travail de l'agent en contact avec le public n'est pas, loin s'en faut, uniquement un travail d'information ou de décision. Les agents du service public qui accueillent des usagers mobilisent une forme de travail émotionnel. Si on exclut que «l'employeur exerce un pouvoir et un contrôle sur les émotions à exprimer par le salarié» [Alis, 2010], l'agent public se trouve bien dans une situation de travail émotionnel consistant, pour celui qui est en relation avec un usager (ou un client) à gérer ses émotions et à présenter une face professionnelle, ce qui définit le travail émotionnel le chercheur en GRH Davis Alis [2010]. Celui-ci va ainsi consister, pour l'agent, à naviguer intérieurement entre deux états d'affects «personnels» et «professionnels». Selon les situations, il devra puiser dans l'un et/ou dans l'autre, articulant «compréhension personnelle» et «distanciation professionnelle».

Il lui faudra aussi, parfois, faire taire les affects et opposer la retenue professionnelle à la violence de l'usager. Ainsi, témoigne un soignant démissionnaire, «on est toujours sur-mobilisés, et faut toujours prendre sur soi face aux patients de plus en plus exigeants, de plus en plus agressifs» [France Stratégie, 2024]. À cet égard, Vincent Dubois [2010] parle de «transsubstantiation de l'individu au bureaucrate».

David Alis [2010] explique que ce travail émotionnel peut engendrer une dissonance émotionnelle dès lors que se crée un écart entre ce qui est affiché et ce qui est ressenti. Autrement dit, la maîtrise de soi peut devenir source de souffrance quand elle engage un décalage important avec ce que la situation que vit l'agent produit sur lui, notamment dans les situations de tension avec les usagers.

Le rapport de *France Stratégie* [2024] parle d'un «risque émotionnel» qui est plus fort dans le public que dans le privé (mais moindre que chez les indépendants), notamment parce que «87% des salariés du secteur sont en contact avec des personnes en situation de détresse». Enfin, les agents disposent de plus en plus d'une marge de manœuvre étendue dans l'appréciation de la situation des usagers. Cela les conduit souvent à un «fort engagement personnel dans leur travail, au point que la personne prenne parfois le pas sur la fonction» [Dubois, 2010].

Cet investissement peut être source d'épanouissement, il ouvre aussi un espace de vulnérabilité. Il renvoie à une fonction parfois lourde de régulation entre les normes de l'administration, les attendus des usagers et leur propre perception de la situation. Ainsi, «les agents jouent au quotidien le rôle d'amortisseur et de régulateur, sans que ce travail soit vraiment formalisé comme une composante à part entière de leur mission» [Nova 7, 2025].

Enfin, une seconde forme de travail masqué de l'agent est celui qui consiste à produire l'adhésion de l'usager à la décision / proposition qu'il lui faire.

Cela correspond d'une part à un enjeu de pacification de la relation immédiate (Vincent Dubois [2010] parle de « régulation des tensions ») mais aussi à un enjeu de plus long terme, objectif des politiques publiques contemporaines, où l'adhésion des individus permet leur « activation ».

Souffrance éthique

Les difficultés des agents proviennent encore de leur sentiment de ne pas pouvoir répondre aux demandes des usagers ni d'effectuer leur travail correctement. Les tensions avec les usagers naissent parfois d'un manque de moyens que les budgets des politiques publiques permettent d'allouer aux missions ou d'un manque de temps à consacrer aux usagers, en entretien ou dans le suivi des dossiers. Cela peut engendrer la disparition de dispositifs, des refus d'aides – pour celles qui ne sont pas strictement règlementaires –, des demandes de la hiérarchie pour une application plus restrictives des règles, un accroissement des délais, des erreurs de suivis, etc. Autant de décisions ou de faits propres à

conflictualiser la relation avec les usagers alors même que l'agent n'en est pas entièrement décisionnaire et ne les souhaiterait pas. On est ici dans des situations de travail empêché et de violence éthique « liée au décalage entre les missions assignées aux agents et les moyens à leur disposition (principes et organisation réelle du travail) [...] La violence éthique est citée comme une des formes majoritaires de violence subie tant par les agents de terrain que les managers. » [Mauris-Demourioux, 2021]. Cela est confirmé par le Collectif Nos services publics [2021] qui souligne que « 80% des répondants déclarent même être confrontés "régulièrement" ou "très fréquemment" à ce sentiment d'absurdité dans l'exercice de leur travail [...] Les problèmes cités tiennent avant tout aux difficultés et entraves rencontrées par les agents pour mener à bien leur mission (manque de moyens, désaccord avec la pertinence des consignes reçues, perte de sens de leur mission). » Un sentiment fort et en croissance chez les enseignants.

CONFLITS DE VALEUR DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN 2019 SELON LE VERSANT ET LE SEXE (EN %)
[SOURCE DGAFP, 2023].

	FPE		FPT		FPH		Ensemble fonction publique		Privé	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Ne pas pouvoir faire du bon travail, devoir sacrifier la qualité	17	14	12	14	20	29	15	18	14	14
Devoir faire des choses que l'on désapprouve	11	10	11	8	11	15	11	10	9	8
Ne pas avoir la fierté du travail bien fait	40	40	35	40	36	41	37	40	33	35
Avoir le sentiment d'être inutile	25	24	22	25	18	14	23	22	35	33
Ne pas avoir assez de temps pour effectuer correctement son travail	25	32	15	25	29	46	21	33	20	26
Ne pas avoir des collaborateurs ou des collègues en nombre suffisant	33	29	26	31	39	53	31	36	25	29

Source : Dares, DGAFP, Drees, enquête Conditions de travail 2019.

Champ : France, salariés.

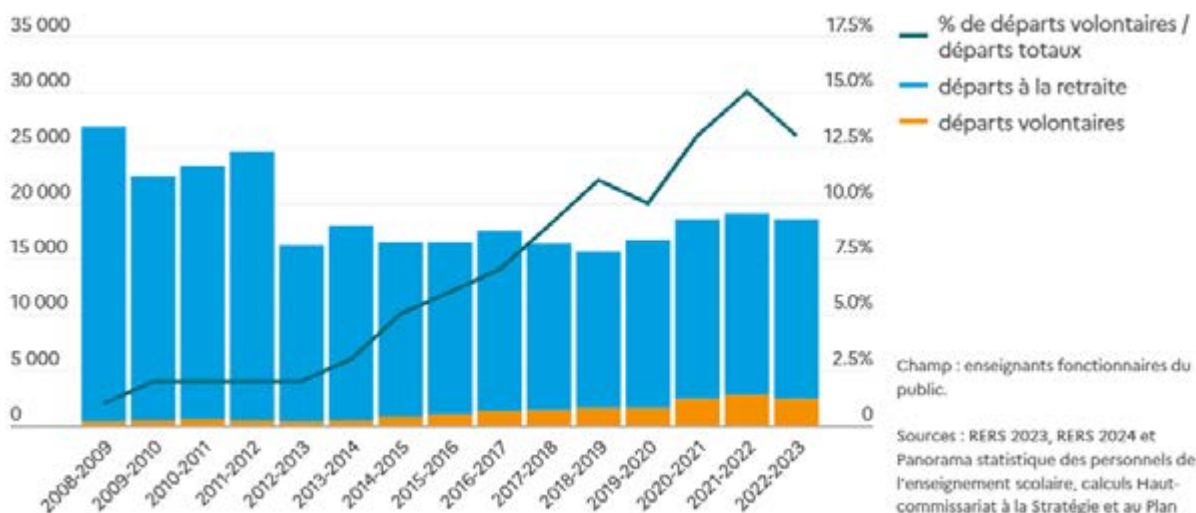
Lecture : En 2019, 29 % des femmes de la FPE déclarent ne pas avoir de collaborateurs ou de collègues en nombre suffisant.

Un risque de repli des agents et des difficultés de recrutement

La complexité de la relation à l'utilisateur peut être source d'un désengagement des agents et jusqu'à leur départ et à des difficultés de recrutement. L'enquête conduite par les chercheuses d'Harvard, Christine Porath et Christine Pearson [2013], montre que les salariés vivant ou ayant vécu des situations d'incivilité au

travail se désengagent consacrant à leur travail moins de temps, moins d'effort et moins de soin, 12% quittant même leur emploi. On peut raisonnablement imaginer qu'il en va de même pour les agents de la fonction publique en France. En témoigne, la difficulté de recrutement des fonctionnaires qui s'accroît pour les métiers de contact (justice, police, éducation, social), où les candidats craignent l'agressivité du public.

ÉVOLUTION DE LA PART DE DÉPARTS DÉFINITIFS VOLONTAIRES PARMIS LES SORTIES ANNUELLES, ENSEIGNANTS FONCTIONNAIRES DU PUBLIC [SOURCE : HAUT-COMMISSARIAT, 2025]



D'où l'enjeu du Plan de protection des agents publics, lancé en septembre 2023 et la création d'un baromètre annuel pour mesurer les incivilités et les violences subies par les agents publics [Gouvernement, 2023]. Pas sûr que cela suffise, cependant. Dans l'enseignement public, les départs volontaires d'enseignants n'ont cessé de croître, de même que les difficultés de recrutement. Du côté des motifs de cette désaffection, Johanna Barasz, du département Société et Politiques sociales du Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan, explique que « la "désacralisation" du métier et ses effets sur l'autorité des professionnels se traduisent très directement dans la détérioration ressentie des rapports avec les élèves et plus encore leurs parents » [Haut-Commissariat, 2025]. Les personnes interrogées évoquent explicitement « la crainte de la violence physique » comme motif de rejet de la carrière d'enseignant, voire pour envisager d'y renoncer pour ceux qui sont d'ores et déjà engagés dans une formation MEEF. La note indique également : « Sur ce point, les difficultés que les enseignants mentionnent sont en effet alarmantes. 58% d'entre eux signalent des tensions avec le public, avec un point d'alerte particulier pour les professeurs des écoles (64%) et les directeurs d'établissement (88%, soit 10 points de plus que les métiers de la sécurité publique) ». Elle souligne une détérioration des relations avec les familles, une

« agressivité montante », notamment amplifiée par l'usage des réseaux sociaux, et une remise en cause de leur légitimité et de leur autorité. Sur ce point, seulement 46% des personnes interrogées se sentent aidées par leur hiérarchie alors que la moyenne des salariés s'établit à 65%. Derrière cette demande de soutien, la question est donc aussi celle de l'autorité. Derrière le sentiment d'une perte d'autorité qui leur serait confiée par leur statut (notamment d'enseignant⁴), les agents se tournent vers leur hiérarchie pour qu'elle les aide à incarner cette figure. Or, explique le sociologue Alain Éraly [2025], il apparaît illusoire de revenir aux anciennes formes d'autorité et la difficulté réside désormais dans la manière de produire les conditions de légitimité d'une figure contemporaine de l'autorité.

Un service dégradé

Des agents qui peuvent être démotivés au point de s'investir moins, voire de chercher à quitter leur emploi. Des agents qui peuvent vivre des situations de souffrance professionnelle (stress, fatigue émotionnelle, violence éthique, etc.). La dégradation du climat de travail et la perte de confiance mutuelle agents/public peuvent nuire à la qualité du service rendu. C'est le constat que font la plupart des rapports et qui est ainsi résumé par Sylvie Mauris-Demourieux [2021a] :

4. « Parce que quand on pensait à un professeur avant on voyait une figure d'autorité, enfin le maître qui était reconnu. Maintenant on voit plus la personne qui est bonne qu'à prendre des vacances, être en grève et toujours se plaindre. » (Entretien individuel – démissionnaires) cité dans France Stratégie, 2024.

«Les situations de violence détériorent la qualité de l'accueil et du travail avec les usagers, d'une part en les exposant à des scènes qui peuvent se révéler traumatisantes (ex. les enfants lors des visites médiatisées), d'autre part en altérant la disponibilité mentale des agents». On assiste alors à un effet de ciseaux où la hausse du non-recours et le désengagement d'agents nuit aux missions de services publique de l'État et des collectivités, soulignant que l'enjeu posé par la relation usagers/agents dépasse celui du respect dû aux premiers et/ou celui de la santé des agents pour interroger la cohésion social et le pacte social républicain.

Conséquences sociales et politiques

Ainsi, la tension entre usagers et agents traduit plus largement un malaise démocratique. Le fait qu'un nombre croissant d'usagers se tourne vers le *Défenseur des droits* pour contester des décisions administratives (augmentation de 12% des réclamations totales en 2023) indique une volonté des citoyens de faire valoir leurs droits, mais aussi la carence de médiation locale.

Parallèlement, la montée du « bashing » anti-fonctionnaires dans certains discours publics (média, classe politique, etc.) nourrit une spirale défensive et un divorce croissant entre les fonctionnaires, visage et main armée de l'État, et les citoyens.

Un glissement politique s'opère d'ores et déjà chez les agents. Le politiste Luc Rouban a analysé les votes des fonctionnaires aux élections de 2022. Il montre que, en moyenne, les agents de la fonction publique ont des clivages plus forts que le reste de la population (voir tableau 2). Ceux-ci ayant traditionnellement longtemps voté à gauche, ce rattrapage s'opère essentiellement par l'extension du vote en faveur de la droite radicale.

ÉVOLUTION DU VOTE DES FONCTIONNAIRES ENTRE LE PREMIER TOUR DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2017 ET CELUI DE 2022 (% DE SUFFRAGES EXPRIMÉS) [SOURCE ROUBAN, 2022]

	Gauche radicale ⁶		Socialistes-écologistes ⁷		E. Macron		Droite ⁸		Droite radicale ⁹	
	2017	2022	2017	2022	2017	2022	2017	2022	2017	2022
Sal. du privé	18	24	9	5	27	29	16	8	30	34
dont cadres	10	19	11	7	36	35	29	12	15	27
dont employés	16	28	10	7	25	26	13	6	36	34
Entreprises publiques	19	26	13	9	26	25	16	7	26	34
FPE	20	30	10	8	30	27	17	7	24	28
FPT	21	24	11	10	30	26	9	15	30	36
FPH	29	24	7	10	27	28	15	7	21	32
Cat. A	18	31	14	13	37	29	19	7	12	20
Hors enseignants	17	29	9	10	37	31	21	7	16	23
Enseignants	27	33	19	16	36	23	10	8	8	20
Cat. B	24	30	10	10	30	25	17	8	18	28
Cat. C	17	22	7	7	26	28	12	7	38	37
Toutes FP	21	28	10	9	30	27	15	7	24	30
Moyenne	19	26	10	6	27	28	16	7	28	37

Ainsi, au-delà des résultats ponctuels à telle ou telle élection, il est surtout intéressant de noter la tendance «qui montre que le vote en faveur de la droite radicale a progressé de manière générale dans les trois fonctions publiques» [Rouban, 2022].

Luc Rouban explique que si c'est Marine Le Pen qui bénéficie le plus de cette tendance à l'extrême droite, c'est qu'elle a tenu un discours sur la difficulté que vivent les fonctionnaires.

Il souligne aussi que, chez les fonctionnaires eux-mêmes, la confiance portée aux «institutions politiques qui constituent leur hiérarchie» n'est pas meilleure que chez le reste des personnes interrogées : «si 56% des enseignants ont fortement confiance dans les institutions, il n'en va de même que de 38% des policiers et militaires. Si 27% des enseignants estiment «qu'il n'y a pas de quoi être fier de notre système démocratique», c'est le cas de 55% des policiers et militaires mais aussi de 33% des cadres A hors enseignement et de 40% des agents de catégorie C».

Ce constat fait en 2022 se poursuit pour les élections de 2024. Le chercheur indique que l'«on observe une pénétration du RN au sein de la catégorie A et dans l'ensemble des professions de l'enseignement et de la recherche que l'on ignorait lors des consultations électorales précédentes». Cette radicalisation à droite va de pair avec une érosion de la gauche traditionnelle qui fait dire à l'auteur que le vote de la fonction publique s'est rapprochée de celui du secteur privé et que le tropisme d'une fonction publique de gauche ne se vérifie plus.

On retrouve ici les résultats d'autres analystes. En effet, explique le sociologue Félicien Faury, une partie de la motivation du vote RN concerne la tension sur les services publics : «Lorsque vous avez l'impression que les services publics se dégradent et qu'il y a moins de place pour tout le monde, alors des critères racistes peuvent émerger. S'il n'y a plus de place, qui sélectionner à l'entrée de ces services publics ?» [Faury, 2024].

Derrière, un souhait d'une refondation de l'autorité de l'État et d'un nouveau deal redistributif. La montée du vote RN chez les agents de la fonction publique pourrait signifier la volonté de faire évoluer les politiques sociales : rupture avec une conception perçue comme relevant de l'assistanat (*workfairist*), volonté d'une plus grande préférence nationale dans la redistribution (*welfare chauvinism*) [Faury, 2025]. Ainsi écrit Luc Rouban [2024] : «La demande d'autorité a progressé au sein des fonctions publiques dont les agents sont bien moins rétifs qu'autrefois à l'égard des carrières offertes par le secteur privé et des valeurs qu'il défend. Mais ces résultats, mis dans une perspective historique du long terme, montrent également que la différenciation de l'État comme force politique autonome au sein de la V^e République est à nouveau en jeu. La réorientation du vote des fonctionnaires vers les droites, et notamment vers le RN, constitue l'expression sur le terrain politique d'un affaiblissement de leur statut social mais aussi de l'appareil d'État tout entier».

Enfin, l'analyse de Bilge et. al. [2025] qui fait le lien entre le retrait des équipements publics et les résultats des élections de 2020 et 2022 montre une extension du clivage et des fractures électorales en faveur de partis populistes de gauche et de droite. Elle révèle «la réaction des électeurs au fait d'être "oubliés"» et le «déplacement vers les partis extrémistes, mais aussi en termes d'éloignement de la démocratie».

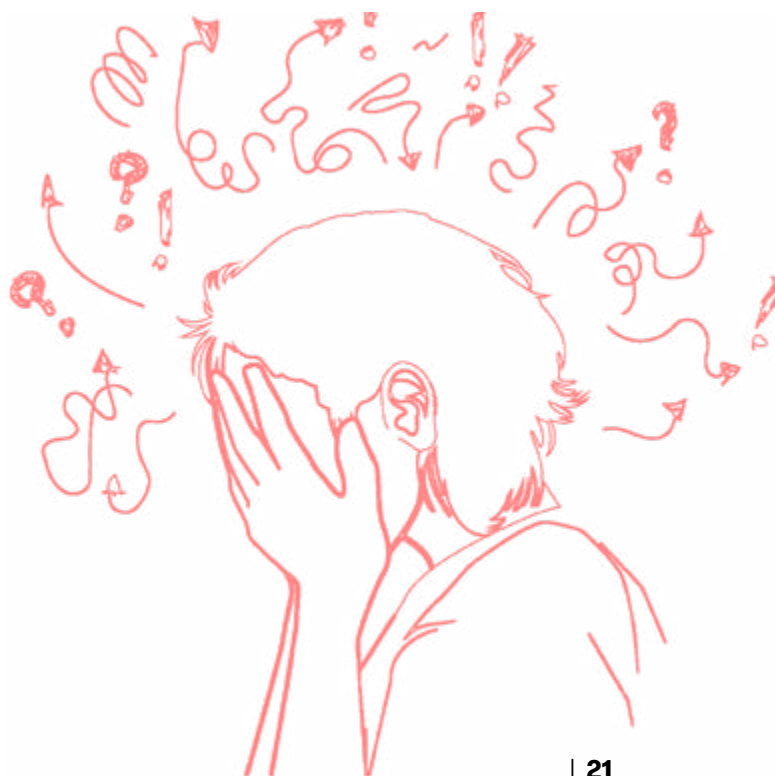
Conclusion

La relation usagers–agents est au cœur du fonctionnement démocratique et social de l'État. Le portrait dessiné par les enquêtes et les terrains est double : d'un côté, des motifs réels d'attachement au service public – fierté de mission, satisfaction majoritaire des usagers –, de l'autre, un espace visible et croissant de fragilité où se conjuguent violences externes, fatigue émotionnelle des agents, non-recours et perte de confiance. Ces fractures n'apparaissent pas comme des accidents isolés mais comme la conséquence de phénomènes structurels imbriqués : précarisation sociale, complexification et individualisation des politiques, dématérialisation accélérée, etc., qui réduisent les marges de manœuvre des agents.

Le guichet, physique ou numérique, joue un rôle symbolique: il est à la fois le visage de l'administration et le lieu où se cristallisent les attentes. Quand l'accès aux droits se complexifie, quand les lieux d'accueil se raréfient et quand l'agent manque de temps, de moyens ou d'outils, la réaction des usagers s'exprime parfois par la colère. Pour les agents, le coût est humain : travail émotionnel non reconnu, épuisement, désengagement et, pour certains métiers, départs accélérés. Ces dynamiques produisent un effet de rétroaction périlleux où toute dégradation du service contribue à renforcer celle-ci encore davantage : la tension sur les moyens favorise le mécontentement et les violences des usagers, ce qui pèse sur le travail des agents et, in fine, la qualité du service.

Les conséquences politiques et sociales sont réelles. La dégradation de la relation de service contribue à la perception d'un État défaillant et peut alimenter des votes de protestation ou de défiance. Elle fragilise aussi la légitimité des politiques publiques et affaiblit la capacité de l'État à exercer des redistributions justes et acceptées. À l'échelle territoriale, l'éloignement des services publics renforce les inégalités d'accès et accentue le sentiment d'abandon de populations déjà vulnérables.

À défaut d'un traitement global qui lie ressources, conception des services et reconnaissance professionnelle, on risque d'entretenir un cercle vicieux au sein duquel ni les usagers ni les agents ne trouvent satisfaction. Restaurer la relation de service, c'est donc bien plus que protéger des fonctionnaires : c'est réparer un lien social, garantir l'accès effectif aux droits et préserver la capacité de l'État à exercer sa fonction sociale.

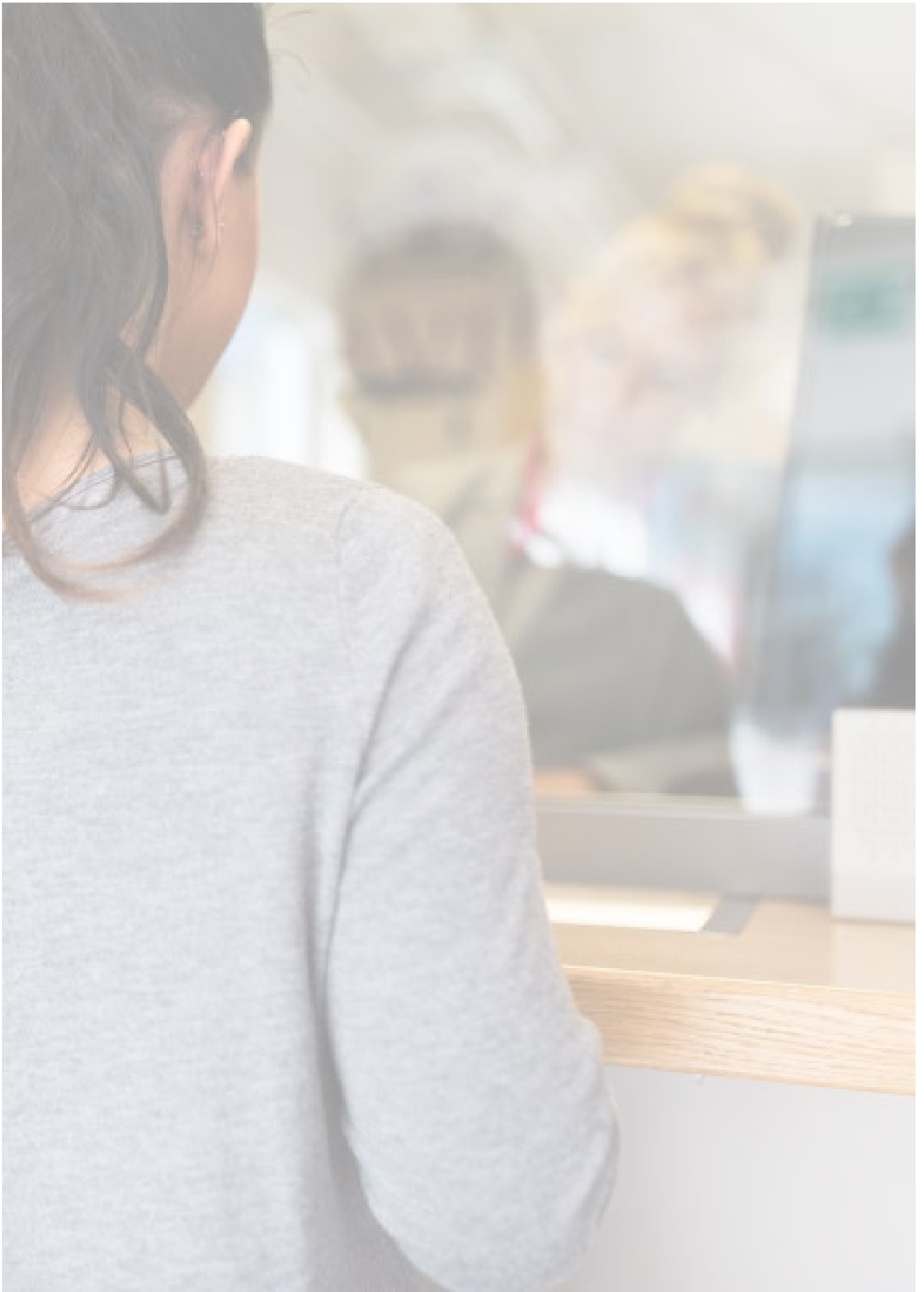


Bibliographie

- Alis D., 2010 : «Le travail émotionnel des salariés en contact avec le public : Prévenir les risques de dissonance.» AGRH.
- Amadio Nicolas, 2026 : entretien, Millénaire 3, DPDP, Métropole de Lyon, 2026 (à paraître).
- Assemblée nationale, 2024 : Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi visant à reconnaître les métiers de la médiation sociale par Patrick Vignal, n° 2109, 2024
- ATD Quart-Monde, 2024 : «Stop à la maltraitance», Plaidoyer, septembre 2024.
- Aubert, N., 2019 : «Culture de l'urgence (emergency culture – cultura de la urgencia)», dans Dictionnaire de sociologie clinique, A. Vandevelde-Rougale, P. Fugier, avec la collaboration de V. De Gaulejac, Erès
- Baromètre, 2025 : «Baromètre des services publics, Synthèse des résultats», Vague 2025, Toluna, Harris Interactive pour le gouvernement.
- Berlioz, G., 2021 : «Malaise dans l'accompagnement : les travailleurs sociaux entre urgences sociales et risques professionnels», *Incivilités, violences : quand le guichet devient un exutoire*, (S. Roché, dir.), DPDP, Millénaire3, Métropole de Lyon
- Bilge, N., Farvaque, É. et Fidmuc, J., 2025 : «Fractures nationales : retrait des services publics et dynamiques électorales», *Revue française d'économie*, XXXIX(1).
- Cagé J., Piketty Th., 2023 : «Une histoire du conflit politique. Élections et inégalités sociales en France, 1789-2022», Paris, Le Seuil.
- Castel, R., 2010 : «Individu par excès, individu par défaut». *L'individu aujourd'hui*, Christian Le Bart et al. (ed.), Presses universitaires de Rennes, 2010.
- Collectif Nos services publics, 2021 : «Perte de sens chez les agents du service public», Dossier, 2021
- Collectif Nos services publics, 2025 : «Rapport sur l'état des services publics Un service public pour tous et toutes, vraiment ? Quand les inégalités face aux services publics dépassent la question territoriale», 2025.
- Défenseur des droits, 2025 : «Relations des usagers avec les services publics : quelles difficultés d'accès aux droits ?», *Enquête sur l'accès aux droits (EAD)*, 2^e édition, vol. 2, 2025.
- Deville C., 2024 : «Dématérialiser les services publics pour améliorer l'accès aux droits ?», entretien par le Conseil national du numérique, 15 avril 2024.
- DEPP, 2023 : «Résultats de l'enquête nationale de climat scolaire et de victimation 2022 auprès des directeurs d'école et des enseignants du premier degré», ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, DEPP, Note d'information, n°23-15, mars 2023.
- DEPP, 2024 : «Les signalements d'incidents graves dans les écoles et établissements publics et privés sous contrat en 2023-2024», ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, DEPP, Note d'information, n° 24-04, mai 2024.
- DEPP, 2025 : «Les signalements d'incidents graves dans les écoles et établissements publics et privés sous contrat en 2023-2024», ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, DEPP, Note d'information, n°25-28, mai 2025.
- DGAFP, 2023 : «Les conditions de travail dans la fonction publique avant la crise sanitaire», 2023.
- DGAFP, 2024 : «Les agents de la fonction publique plus souvent victimes de violences dans le cadre de leur métier que les salariés du privé», ministère de la Transformation et de la Fonction publique, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 2024.
- DGAFP, 2025 : «Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Faits et chiffres», Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).
- Dubois, V., 2010 : «La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère», *Economica*, Paris, 2010.

- Élysée, 2019 : Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national - Propos liminaire, le 25 avril 2019.
- Éraly A, 2025 : « On assiste à une dégradation spectaculaire du rapport à la vérité, et cette dégradation est au cœur de la crise de l'autorité », entretien avec Cédric Polère, Millénaire 3, DPDP, Métropole de Lyon, 2025.
- Faury, F., 2024, « Comprendre le vote RN », entretien avec Félicien Faury, Témoignage Chrétien, 6 juin 2024.
- Faury, F., 2025 : « Vote RN et racialisation de la solidarité », La Vie des idées, 11 mars 2025.
- Fourquet, J., Manternach, S., 2024 : « Comprendre la géographie du vote RN en 2024 », Institut Terram.
- France Stratégie, 2024 : « Travailler dans la fonction publique, le défi de l'attractivité », Emmanuelle Prouet (coord.), Johanna Barasz et Anne Faure, France Stratégie, décembre 2024.
- Gouvernement, 2023 : « Mieux protéger les agents de la Fonction publique », Site d'information du gouvernement, 19 septembre 2023.
- Haut-commissariat, 2025 : Johanna Barasz, département Société et Politiques sociales, « Enseigner : une vocation à reconstruire, un équilibre à restaurer », la note d'analyse, juin 2025 - n°154, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan.
- INRS, 2024 : Travailler en contact avec le public Quelles actions contre les violences ? », Institut national de recherche et de sécurité, 2024.
- INSEE, 2025 : « France, portrait social », INSEE Références, 2025.
- INSEE, 2024 : « Les difficultés rencontrées lors des démarches administratives », INSEE Références, 2024
- La Gazette des communes – MNT, 2025 : « Baromètre 2025 : un engagement intact malgré un déclin du bien-être au travail », MNT.
- Le Monde, 2021 : « L'entretien avec l'agent de la CAF a été une humiliation » : les bénéficiaires du RSA dans l'enfer des contrôles, Isabelle Rey-Lefebvre, Le Monde, 20 février 2021.
- Mauris-Demourieux, S., 2022a : « Violence et usagers, enquête au sein des maisons de la métropole, Territoire de Lyon 3-6 », DPDP, Millénaire 3, Métropole de Lyon.
- Mauris-Demourieux, S., 2022b : « Violence et usagers, enquête au sein des maisons de la métropole, Territoire de Villeurbanne », DPDP, Millénaire 3, Métropole de Lyon.
- Méadel, C., Akrich, M., 2010 : « Internet, tiers nébuleux de la relation patient-médecin », Les Tribunes de la santé, Presses de Sciences Po, 2010/4 n°29.
- Noudelmann, F., 2025 : « Le faux devient l'équivalent du vrai », propos recueillis par Foussier, P., Le Droit de Vivre, 695(2).
- Nova 7, 2025 : Les enjeux de la relation usagers pour une collectivité territoriale, DPDP, Millénaire 3, Métropole de Lyon.
- ONVS, 2025 : Rapport de l'ONVS* 2025 *observatoire national des violences en santé données 2023-2024, ministère du Travail, de la Santé, de la Solidarité et des Familles, Direction de l'offre de soin, septembre 2025.
- Opinion Way, 2025 : « Les inégalités d'accès aux services publics et l'impact sur le vote France », Opinion Way pour le Sens du service public, janvier 2025.
- Picart, M., 2021, « Dans la plupart des cas, l'agent sert d'exutoire à une situation qui ne le concerne pas directement. », interview par Pierre-Alain Four, *Incivilités, violences : quand le guichet devient un exutoire*, (S. Roché, dir.), DPDP, Millénaire3, Métropole de Lyon.
- Porath, Ch., Pearson, Ch., 2013 : « The Price of Incivility », Harvard Business Review, 2013.
- Prairat, E., 2025 : « Autorité des profs : les raisons d'une érosion », Sciences Humaines, 376(2).
- Rosenstein, E., Lovey, M., Bonvin, J.-M. et Debonneville, J., 2025 : « Les attentes des publics de l'État social. Une approche dynamique du non-recours », Sociologies pratiques, 51(2), 147-159.

- Rouban, L., 2022 : «Le vote des fonctionnaires à l'élection présidentielle de 2022», Note de recherche *Le Baromètre de la confiance politique / Vagues 13 et 13bis*, Science Po/Cevipof, septembre 2022.
- Rouban, L., 2024 : «Le vote des fonctionnaires aux élections de 2024 ou la fin de la gauche d'état», Note de recherche *Le Baromètre de la confiance politique / Vagues 13 et 13bis*, Science Po/Cevipof, septembre 2024.
- Secours Catholique, 2025 : «État de la pauvreté en France», 2025.
- SSMSI, 2026 : «Insécurité et délinquance en 2025 : une première photographie», Interstats Références, service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), 2026.
- Spire, A., 2008 : «Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration», *Raisons d'agir*, 2008.
- Spire, A., 2021, «Les transformations de la relation de guichet», *Incivilités, violences : quand le guichet devient un exutoire*, (S. Roché, dir.), DPDP, Millenaire3, Métropole de Lyon.



Retrouvez toutes les ressources

millenaire3.grandlyon.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

Métropole de Lyon
20 rue du Lac
CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

MÉTROPOLE

GRAND LYON

grandlyon.com