



N° 4569

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2021.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

invitant le Gouvernement à **reconnaitre, prévenir et lutter** contre le **risque d'épuisement administratif des Français**,

présentée par Mesdames et Messieurs

Valérie PETIT, Olivier BECHT, les membres du groupe Agir ensemble ⁽¹⁾,
Caroline JANVIER, Aurélien TACHÉ, Albane GAILLOT, Benoit SIMIAN,
Jean-Pierre CUBERTAFON, Bertrand BOUYX, Yves DANIEL, Jacques MAIRE,
Guy BRICOUT, Jean-Luc REITZER, Stéphane VIRY, Yves HEMEDINGER,
Cédric ROUSSEL, Delphine BAGARRY, Frédérique DUMAS,

députés.

(1) *Mesdames et Messieurs* : Olivier Becht, Pierre-Yves Bournazel, Annie Chapelier, Paul Christophe, M'jid El Guerrab, Christophe Euzet, Agnès Firmin Le Bodo, Thomas Gassilloud, Antoine Herth, Dimitri Houbroun, Philippe Huppé, Loïc Kervran, Aina Kuric, Luc Lamirault, Jean-Charles Larsonneur, Vincent Ledoux, Patricia Lemoine, Alexandra Louis, Lise Magnier, Valérie Petit, Benoit Potterie, Maina Sage.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« Aujourd'hui, trop de Français sont malades de leur relation à l'administration. »

Écouter des Français en colère, stressés, épuisés voire déprimés après des mois parfois des années de « combat » pour être considérés ou simplement pris en compte par l'administration : c'est le quotidien de tout élu de la République. Car, s'il est un sujet pour lequel les Français s'en remettent à nous et nous appellent à l'aide, c'est bien pour les sortir/sauver de relations labyrinthiques ou absurdes avec l'administration française dans l'espoir de reprendre enfin le fil de leur vie.

Souvent, le problème rencontré par nos concitoyens se résume à un seul, implacable, ils « n'entrent pas dans les cases prévues » par l'administration. La « faute » à des parcours de vie qui ressemblent à la vie elle-même : avec des hauts et des bas personnels, des changements ou des originalités de statuts professionnels ou conjugaux, des bifurcations ou des accidents de la vie. La « faute » aussi à une complexité administrative et une dématérialisation des démarches qui fait peser sur nombre de nos concitoyens une angoisse quasi existentielle, celle de cocher la mauvaise case, ou pire de n'en cocher aucune. C'est là tout le paradoxe de l'administration française : parce qu'elle veut administrer de façon exhaustive (pour ne pas dire compulsive) la vie des Français, elle produit toujours plus de règles, de procédures et autres règlements pour tenter de maîtriser et de standardiser la complexité de nos vies. Mais, ce faisant, elle ne réussit bien souvent qu'à produire toujours plus de complications, d'exclusions et... de souffrances.

Les chiffres viennent confirmer cette expérience de terrain ⁽¹⁾. Un Français sur cinq dit aujourd'hui éprouver des difficultés à accomplir les démarches administratives courantes, un chiffre qui atteint 37 % chez les 18-24 ans. 12 % de ceux qui rencontrent des problèmes avec l'administration disent abandonner leurs démarches, un taux qui atteint 18 % chez les personnes précaires ou isolées, tandis que les agriculteur(ice)s (25 %), les inactif(ve)s (16 %) ou encore les personnes non titulaires du baccalauréat

(1) Selon une enquête du Défenseur des droits réalisée en mars 2017 : https://defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-relations-usagers-servpublics-v6-29.03.17_0.pdf.

(15 %) déclarent, plus souvent que l'ensemble de la population, abandonner les démarches face aux problèmes rencontrés avec l'administration. De nombreuses études chiffrent à plus de 30 % le non-recours aux droits lié à la complexité administrative, tandis que d'autres rappellent le coût financier de cette complexité : 84 milliards en 2018 ⁽²⁾ (60 milliards en 2007).

Le coût en matière de dépenses publiques et les conséquences de la complexité administrative en matière de non-recours aux droits (notamment pour ces « premières lignes » de la complexité que sont les demandeurs de prestations sociales, les entrepreneurs ou les indépendants ³⁾) sont connus et documentés depuis longtemps. Mais il existe une autre conséquence, sous-estimée et peu prise en compte, de la complexité administrative : son impact sur la santé, physique et psychologique, des Français. Aujourd'hui, trop de Français sont malades de leur relation à l'administration.

« Cette perte de sens face à une complexité administrative qu'ils ne maîtrisent plus, cette perte du sentiment d'humanité face à une relation qui se dématérialise portent un nom qui n'existe pas encore dans le dictionnaire de l'action publique : l'épuisement (burn-out) administratif. Il est temps de l'y inscrire. »

Car au-delà des histoires administratives dépassant souvent l'entendement, nos concitoyens nous expriment avec force d'émotions des ressentis douloureux : sentiment de tourner en rond, de parler à un mur, d'être enfermés dans une logique administrative qu'ils ne comprennent pas et qui ne semble pas les comprendre ; sentiment de ne pas être écoutés, respectés et de s'affronter à une véritable machine bureaucratique. Stress, anxiété, dépression, autant de symptômes qui privent peu à peu les individus, au-delà de leurs droits, de leur liberté et de leur capacité d'agir. Cette perte de sens face à une complexité administrative qu'ils ne maîtrisent plus, cette perte du sentiment d'humanité face à une relation qui se dématérialise porte un nom qui n'existe pas encore dans le dictionnaire de l'action publique : l'épuisement (burn-out) administratif. Il est temps de l'y inscrire. C'est l'objectif de cette proposition de résolution visant à reconnaître, prévenir et lutter contre le risque d'épuisement administratif des Français lié notamment à la complexité administrative.

(2)

<https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/sur-administration-francaise-un-surcout-de-84-milliards-d-euros>.

(3) Ainsi 63 % des personnes relevant du régime social Indépendants ont reconnu avoir déjà rencontré des difficultés avec une administration.

« Cet épuisement de nos concitoyens face à l'administration n'a rien de nouveau. Mais il est plus aigu que jamais au vu de l'emprise croissante dans nos vies de l'administration. »

Cet épuisement de nos concitoyens n'a rien de nouveau. Mais il est plus aigu que jamais du fait de l'emprise croissante dans nos vies de l'administration. Car si 2020 fut pour les Français une Annus horribilis, pour la bureaucratie française, en revanche, elle fut une Annus mirabilis. La crise sanitaire et la création du régime de l'état d'urgence sanitaire ont donné à l'État et à son administration des pouvoirs comme jamais ils n'en avaient eus depuis la dernière guerre. Jamais nos vies n'ont été autant administrées et nos quotidiens autant soumis à la rationalisation bureaucratique. Et si pour une partie des Français, l'administration s'est mue en cocon protecteur, pour d'autres, au contraire, sa nature contraignante et infantilisante s'est révélée dans toute sa dureté, blessant y compris leur psyché.

« Il est temps de libérer nos concitoyens de cette cage d'acier décrite par Max Weber et de la prison psychologique que peut devenir leur relation à l'administration ».

Une cage d'acier. C'est la métaphore frappante dont le sociologue Max Weber usait, il y a un siècle, pour décrire ce que risquait de devenir nos sociétés modernes et bureaucratiques dans leur expression la plus « aboutie ». L'image de la cage rappelle que l'emprise de l'État et de son administration se fait toujours au détriment des libertés, tandis que l'acier dont elle est forgée évoque la dure et froide logique qui l'anime, celle de la rationalisation préférée au sentiment et à l'humanisation. Elle rend compte aussi de ce sentiment d'accablement, d'oppression et d'enfermement qui menace d'étreindre les individus prisonniers de la cage, empêchés d'entreprendre librement leur vie ou découragés de faire valoir leurs droits pour la vivre effectivement. Ce sentiment ne touche pas que les citoyens et les usagers du service public, il affecte aussi les agents publics. Mus par la vocation de « servir le public », nombre d'entre eux souffrent d'une culture du contrôle et de la procédure qui prive parfois de sens leur action et d'humanité leur relation avec les usagers. Rapporteur du budget de la GRH publique, j'ai passé beaucoup de temps à leur écoute et je peux témoigner de leur besoin d'un management public moins bureaucratique, qui leur laisse la liberté d'inventer les solutions et de nouer les relations pour et avec nos concitoyens. Ils sont eux aussi en première ligne de l'épuisement administratif.

Voilà pourquoï, il est temps de libérer nos concitoyens de cette cage d'acier et de la prison psychologique que peut devenir leur relation à l'administration. Temps de faire échouer la prophétie wébérienne et de ne pas devenir ces « derniers hommes » de l'ère bureaucratique, ces spécialistes sans esprit et des jouisseurs sans cœurs. Il ne tient qu'à nous, de remettre du sens et du cœur dans l'action publique. Reconnaître que l'administration (nous parlons ici de la « machinerie administrative » et non des agents) peut porter atteinte à la santé physique et psychologique de nos concitoyens, qu'ils soient usagers mais aussi agent du service public serait un symbole fort et une première action concrète, pour marquer ce changement de culture et de pratiques dans la relation entre l'administration et les Français. Un signal historique d'une administration qui se veut désormais bienveillante et humaine.

« Cette proposition de résolution s'inspire des travaux menés sur le syndrome d'épuisement professionnel dans le monde du travail en la transposant à la relation administration – citoyens. »

Cette proposition de résolution vise ainsi à mettre à l'agenda politique et législatif cette dimension trop peu prise en compte aujourd'hui dans la conduite de l'action publique : celle de l'épuisement administratif ou burn-out administratif des usagers du service public. Elle s'inspire en la matière des travaux menés sur le syndrome d'épuisement professionnel (et plus largement sur les risques psycho-sociaux au travail) par l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS). Celui-ci définit l'épuisement professionnel comme un syndrome regroupant un ensemble de réactions consécutives à des situations de stress professionnel et se traduisant notamment par :

– Un épuisement émotionnel : la personne a le sentiment d'être vidée de ses ressources émotionnelles, dépourvue de motivation ;

– Un sentiment de dépersonnalisation ou une forme de cynisme : la personne développe une forme d'insensibilité au monde environnant et une vision négative des autres et du travail ;

– Un sentiment de non-accomplissement personnel au travail : la personne a l'impression de ne pas répondre correctement aux attentes et d'être dépréciée.

Mais aussi des difficultés à faire le moindre effort physique, un manque d'appétit, un manque de motivation et une désocialisation.

Le syndrome d'épuisement professionnel, ou *burn-out*, est considéré comme une conséquence du stress au travail et de conditions de travail souvent caractérisées par un ou plusieurs « facteurs de risque » auxquels sont exposés les salariés. Parmi ces risques on retient notamment : une charge mentale excessive, une faible reconnaissance de son investissement, des attentes ou des injonctions contradictoires, un manque de clarté sur les objectifs et les moyens ou encore un faible contrôle sur son travail.

La souffrance au travail ⁽⁴⁾ et le burn-out professionnel ont été largement popularisés dans l'opinion publique ces dernières années puis intégrés dans les politiques de santé au travail. Dans le cadre de l'obligation de l'employeur d'assurer la santé et la sécurité des salariés ⁽⁵⁾, la lutte contre l'épuisement professionnel a été mise depuis longtemps à l'agenda des politiques RH et de prévention des risques psycho-sociaux en entreprise. Et si l'épuisement professionnel n'est pas encore reconnu comme maladie professionnelle ⁽⁶⁾ le contentieux en droit de la sécurité sociale, prudhommal et pénal évolue dans le sens d'une indemnisation des victimes qui vaut pour partie reconnaissance.

« Se dessine alors une définition provisoire de l'épuisement administratif que nous proposons de décrire comme : l'ensemble des réactions physiques et psychologiques consécutives au stress administratif chronique. »

À notre connaissance, jamais la question de l'épuisement professionnel inscrite initialement dans le cadre des relations de travail, n'a été mobilisée, à titre de comparaison, dans le cadre des relations entre l'administration et les usagers du service public. Pourtant, comment ne pas être frappés par la similitude du tableau clinique ? Similitudes s'agissant des symptômes que nous observons chez les Français que nous décrivions en introduction de cette présentation ? Similitudes aussi dans les facteurs de risque ?

Se dessine alors une définition provisoire de l'épuisement administratif que nous proposons de décrire comme : l'ensemble des réactions physiques et psychologiques consécutives au stress administratif

(4) Voir notamment l'ouvrage de Christophe Dejours, *Souffrances en France*, 1998.

(5) L'article 4121-1 du code du travail qui précise : « l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs ».

(6) Une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale en 2018 [Ruffin, Quaterners et al, 2018] mais n'a pas été adoptée. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0516_proposition-loi.

chronique, qui découle notamment de trois facteurs de risque liés à la relation administration

– usagers que sont :

– la complexité administrative entraînant notamment une charge mentale excessive ;

– la déshumanisation et la dématérialisation de la relation entraînant un sentiment de dépréciation ;

– et la dimension d’engagement émotionnel à l’œuvre entraînant une inquiétude de nature intime ou vitale pour la personne.

« La souffrance morale infligée parfois par l’administration, en tant qu’institution, commence à être (timidement) prise en compte. »

S’il n’existe pas encore de définition de l’épuisement administratif en revanche, la reconnaissance de la souffrance morale infligée parfois par l’administration en tant qu’institution commence à être prise en compte par le juge.

Ainsi du jugement rendu par le tribunal judiciaire de Lyon en date du 25 mai 2021 qui reconnaît le préjudice moral porté par une administration à la suite du « choc traumatique subi » par un artiste retraité ayant été privé du jour au lendemain de ses droits pour un défaut d’affiliation à sa caisse de retraite. Alors même que celui-ci avait depuis toujours cotisé, le voilà qui s’affronte durant des années (!) aux retards, silences et erreurs de son interlocuteur administratif, avec la peur au ventre et le stress de se retrouver avec une retraite minorée. Cette situation est exemplaire car on y trouve présents les 3 facteurs de risque d’épuisement administratif : le désarroi d’un citoyen pris dans des imbroglios administratifs qui le dépassent (complexité administrative) avec l’angoisse de ne pas avoir de quoi assurer sa retraite (engagement émotionnel) et face à lui une administration persistant dans le déni et la mauvaise foi procédurières (déshumanisation).

Au-delà des avancées du côté de la justice, il faut ajouter les travaux et les alertes de l’INSEE, de la HAS ⁽⁷⁾ et des associations de lutte contre la pauvreté sur la maltraitance institutionnelle, ceux de l’Institut français des politiques publiques (IFRAP) sur la complexité administrative ⁽⁸⁾ ou encore

(7) https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2010-01/plaquette_maltraitance_v3.pdf.

(8) <https://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/administration-la-complexite-ne-baisse-pas-pour-les-particuliers>.

ceux du Défenseur des droits sur les conséquences de la dématérialisation ⁽⁹⁾ dans les services publics. Ensemble, ils constituent un premier point d'appui pour une prise de conscience, une réflexion et une action visant à reconnaître, prévenir et lutter contre l'épuisement administratif.

« Un point d'appui est la lente mue de l'action publique vers une relation plus bienveillante avec les usagers du service public. »

Un autre point d'appui est la lente mue de l'action publique vers une relation plus bienveillante avec les usagers du service public. Ainsi, la loi pour un État au service d'une société de confiance votée en 2018, a-t-elle instauré un droit à l'erreur des usagers face à une administration qu'ils jugent souvent toute puissante et soupçonneuse à leur endroit. C'est une petite révolution, mais beaucoup de chemin reste à parcourir pour faire de citoyens et leur administration, une relation équilibrée et bienveillante, une relation porteuse de sens et profondément humaine : car le cœur des usagers a ses raisons, que la raison administrative ne peut plus ignorer !

Reconnaître, prévenir et lutter contre l'épuisement administratif de nos concitoyens est la première pierre de ce changement de paradigme qui place au cœur de l'action publique, non pas seulement l'utilisateur détenteur de droits mais la personne dotée de sensibilité et de capacités propres. Ce changement de posture et de culture administratives, est une attente forte de nos concitoyens, mais c'est aussi une aspiration fondamentale de nos agents publics qui souhaitent retrouver le sens et la dimension humaine de leur travail, et faire de celui-ci, plus qu'un service, une véritable vocation.

Pour ce faire, il nous faut d'abord reconnaître l'épuisement administratif

Proposition 1 : sous l'égide du Premier Ministre, une équipe de recherche pluridisciplinaire pourrait ainsi être chargée de définir précisément le syndrome d'épuisement administratif, d'en dresser un tableau clinique et de proposer des indicateurs ou à défaut une démarche diagnostique permettant de le détecter, de le prévenir et de le prendre en charge. Cette équipe de recherche travaillerait en étroite collaboration avec l'observateur du Défenseur des droits. Il peut être envisager que ces travaux soient transmis au Parlement.

(9)

<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/dematérialisation-et-inegalites-daces-aux-services-publics>.

Proposition 2 : conjointement avec le ministère du travail et le Défenseur des droits, le ministère de la transformation et de la fonction publiques pourrait initier un forum de débats et d'échanges sur le *burn-out* administratif, en y associant étroitement les agents publics et les citoyens.

Il nous faut ensuite prévenir l'épuisement administratif :

Proposition 3 : le Gouvernement pourrait ainsi veiller à ce que la question de l'épuisement administratif et plus largement la qualité de la relation entre les usagers et les services publics soient effectivement intégrés dans les enseignements des écoles de service public.

Proposition 4 : le ministère de la transformation et de l'action publiques pourrait s'assurer que les managers publics sont effectivement sensibilisés, via des actions de formations continues ou de communication, à la question de l'épuisement administratif des agents publics et des usagers et plus largement à la prise en compte des risques psycho-sociaux pour les « deux parties » liés à la qualité de relation entre l'administration et les citoyens.

Proposition 5 : le Premier ministre pourrait proposer au Défenseur des droits de remettre et présenter au Parlement et au Gouvernement un rapport sur l'état de la relation entre les usagers et les services publics. Celui-ci aborderait notamment la question des origines et des conséquences de l'épuisement administratif.

Il nous faut enfin lutter contre l'épuisement administratif

Proposition 6 : le Premier ministre pourrait ainsi s'assurer que chaque ministère veille à ce que les administrations sous son autorité soient sensibilisées à la question de la qualité de la relation entre les usagers et les services publics et au risque d'épuisement administratif des Français, agents publics et usagers, et que cet enjeu soit intégré à la feuille de route de la transformation de chaque ministère et déclinée sous forme d'objectifs et d'actions mesurables par chaque administration.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Considérant l'inflation normative et l'augmentation de la complexité et de la dématérialisation des démarches administratives qui créent stress, anxiété, dépression et qui contribuent à la hausse du non-recours aux droits ;
- ⑤ Considérant la prise en compte récente par le juge du préjudice moral imputable à cette complexité ;
- ⑥ Considérant l'émergence des travaux sur l'épuisement professionnel dans le monde du travail, dont le contentieux en droit de la sécurité sociale, prudhommal et pénal évolue dans le sens d'une indemnisation des victimes qui vaut pour partie reconnaissance, sans n'avoir jamais mobilisé ce syndrome dans le cadre des relations entre l'administration et les usagers du service public ;
- ⑦ Considérant la nécessité de reconnaître l'épuisement administratif comme étant l'ensemble des réactions physiques et psychologiques consécutives au stress administratif chronique, qui découle notamment de trois facteurs de risque liés à la relation administration – usagers que sont la complexité administrative, la déshumanisation et la dématérialisation de la relation et la dimension d'engagement émotionnel ;
- ⑧ Considérant la nécessité d'améliorer la qualité de vie au travail des agents publics et de lutter contre le stress et l'anxiété découlant de pratiques de gestion favorisant par trop le contrôle et la procédure au détriment de l'autonomie et de qualité des relations humaines ;
- ⑨ Considérant également la nécessité de prévenir et lutter contre le risque d'épuisement administratif afin de répondre à une attente forte de nos concitoyens et de nos agents publics pour plus de simplicité et de bienveillance dans leur relation avec l'administration ;
- ⑩ Invite le Gouvernement à s'inspirer des propositions formulées ci-dessus pour faire reconnaître, prévenir et lutter contre l'épuisement administratif des usagers et des agents du service public.

