

SOMMAIRE

Avant-propos.....	4
Introduction	7

PARTIE 1

Relations entre les services publics et leurs usagers et usagères.....	11
Relations entre les services publics et leurs usagers et usagères.....	13
Des citoyens en difficulté avec les administrations et les services publics	17
Comprendre la surexposition des jeunes aux difficultés administratives : une analyse critique des politiques publiques de jeunesse.....	39
Différences d'accès et d'usage du numérique, inégalités, et conditions de mise en œuvre de la relation de service aux publics	57

PARTIE 2

La place des droits de l'enfant.....	71
La place des droits de l'enfant.....	73
Une perception des droits de l'enfant façonnée par le temps et les controverses.....	77

PARTIE 3

Perceptions et expériences des discriminations	93
Perceptions et expériences des discriminations	95
Perceptions et expériences de la discrimination en France.....	99
Les discriminations fondées sur la religion en France.....	129
Racisme et harcèlement au travail	141

PARTIE 4

Relations entre les professionnels de la sécurité et les populations : le respect de la déontologie.....	153
Relations entre les professionnels de la sécurité et les populations : le respect de la déontologie	155
Les relations police/population au prisme des contrôles d'identité	159
Annexes.....	175
Annexe 1 : Méthodologie de l'enquête « Accès aux droits ».....	176
Annexe 2 : Caractéristiques de la population d'enquête.....	185
Bibliographie	187
Présentation des auteurs.....	196

AVANT-PROPOS

En prenant, en début de l'été 2014, mes fonctions de Défenseur des droits, j'avais décelé et dénoncé l'injustice qui me paraissait caractériser l'application des droits fondamentaux en France. Comment connaître et objectiver mon affirmation et la réalité que traduisaient chaque jour les réclamations portées à l'institution, née trois ans plus tôt ?

J'ai demandé à une directrice de recherches de l'Inserm, Nathalie Bajos, ayant une grande expérience des enquêtes sociologiques, de rejoindre notre équipe comme directrice de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits. À son initiative et grâce à son expertise, nous avons lancé au printemps 2016 une enquête en population générale sans équivalent jusque-là. L'ouvrage *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France* vient mettre un point d'orgue à ce travail, que je considère comme fondateur pour notre institution.

L'activité quotidienne du Défenseur des droits consiste à recevoir et à instruire les réclamations des personnes qui considèrent que leurs droits ou libertés n'ont pas été respectés dans leurs relations avec les services publics, qui s'estiment victimes de discrimination, qui pensent qu'une décision n'a pas respecté l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant ou qui affirment avoir été témoins ou victimes d'une faute déontologique commise par les personnes exerçant des activités de sécurité sur notre territoire. Mais cette activité ne permet de refléter qu'une petite partie des atteintes aux droits qui existent dans notre pays, tout simplement parce qu'une majorité de ces atteintes ne donnent lieu à aucun recours de la part des victimes. Éclairer ce qui n'est pas aujourd'hui visible, voilà l'objectif de cette enquête du Défenseur des droits : pour agir, il faut savoir et comprendre.

Au-delà d'une mesure statistique de l'ampleur de ces situations d'inégalités et de discrimination, quelle connaissance la population française a-t-elle de ses droits ? Quels sont les profils et les déterminants socioéconomiques des personnes les plus exposées ? Quels recours, face à des situations de manquement au droit, mobilise-t-elle ? Qui est en situation de « cumul » de difficultés et dans quels contextes ?

Élaborée avec les conseils scientifiques de l'Institut national des études démographiques (Ined) et de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore, Pacte CNRS), l'enquête « Accès aux droits » permet d'établir un panorama objectif des situations qui relèvent de quatre champs de compétences de l'institution : discriminations, droits de l'enfant, déontologie des forces de sécurité, relations avec les services publics.

Le présent ouvrage est constitué dans sa première partie (tome 1) de contributions originales de dix chercheurs indépendants spécialisés dans les différents volets traités par l'enquête et dans sa seconde partie (tome 2) des analyses de l'enquête réalisées par le Défenseur des droits lui-même dès 2017. Il livre un

état des lieux préoccupant qui corrobore les rapports, avis, décisions et recommandations publiés par le Défenseur des droits au cours des dernières années.

Les chercheurs et chercheuses qui ont mobilisé les données de l'enquête produisent des analyses et des conclusions marquantes qui devraient inciter l'ensemble des autorités concernées à agir.

Je n'en retiendrai que quelques-unes pour illustrer le caractère structurel et systémique des problèmes, leurs conséquences délétères pour notre société et la possibilité d'agir pour changer les rapports sociaux.

En matière d'accès aux services publics, les contributeurs considèrent ainsi, à partir de notre enquête, que « l'effectivité de la citoyenneté sociale est mise en cause » pour une partie de la population. Ils estiment également que la surexposition des jeunes aux difficultés administratives est le produit de la faiblesse des politiques menées en leur faveur, notamment, mais pas uniquement, en matière d'informations sur leurs droits. Ils insistent sur l'importance de conserver, dans le cadre de la dématérialisation des services publics, des « espaces d'échange direct » qui rendent possibles la rencontre entre usagers et administration et la « production de droits », dispositifs indispensables si l'on veut éviter que ces réformes n'attisent les inégalités et ne « créent un gouffre entre les services et leurs publics ».

En ce qui concerne les droits de l'enfant, l'enquête démontre à quel point l'invisibilité de ces droits nourrit leur méconnaissance et pèse sur la construction des enfants, mais aussi leur protection effective.

En matière de discriminations, il est désormais impossible de nier l'importance et la fréquence de ces phénomènes, et l'ouvrage montre que la grande majorité de la population en a parfaitement conscience. Mais cette prise de conscience ne suffit pas pour changer la situation. Les discriminations perdurent, voire dans certains cas semblent s'accroître, malgré leurs effets désastreux sur notre société. La faible mobilisation par les victimes des recours possibles est marquante. Outre la méconnaissance de ses droits, j'insisterai ici sur l'importance, évoquée par les auteurs pour expliquer ce phénomène, de l'absence de confiance dans les institutions en charge de remédier aux abus. Les victimes ne se plaignent pas parce qu'elles estiment que cela ne changera rien. Ce « non-recours », le « à quoi bon ? » trop souvent entendu, n'est pas l'expression d'une résignation sans conséquence ; il est au contraire le carburant d'un sentiment d'injustice qui effrite l'adhésion aux valeurs d'égalité de notre société et le sentiment d'appartenir à une République qui traite également celles et ceux qui vivent sur son territoire.

L'enquête et les contributions nous renseignent également sur les populations les plus vulnérables et les plus exposées, en direction desquelles des actions de promotion de l'égalité et d'accès aux droits devront être entreprises prioritairement par les pouvoirs publics. En effet, un résultat connu, mais ici précisément documenté, est l'inégalité face aux services publics et les différences d'exposition au risque d'être discriminé selon les groupes sociaux. On retrouve, dans tous les domaines évoqués, des phénomènes de cumuls d'atteintes aux droits et de discriminations, et un mouvement de concentration sur certains et

certaines d'entre nous : les femmes, les personnes en situation de handicap, les personnes perçues comme non blanches, les jeunes, ceux qui rencontrent des difficultés économiques. Les inégalités s'alimentent souvent à trois sources : genre, « classe », origine.

Ces résultats imposent des changements structurels car la remédiation individuelle, notamment judiciaire, est loin de pouvoir répondre à elle seule à des enjeux sociétaux.

Ces quelques exemples montrent qu'il est plus que temps, pour celles et ceux qui sont en position de décider, au premier chef les responsables des politiques publiques, d'abord de proscrire tout ce qui risque directement ou indirectement de rompre l'égalité dans l'accès aux services publics, donc aux droits ; et en même temps, de mettre en question les mentalités, les systèmes, les rapports d'inégalité qui tiennent éloignés de leurs droits fondamentaux un nombre considérable d'usagers, de demandeurs d'emploi, de salariés, de retraités, d'élèves et d'étudiants, d'enfants en danger.

La mission du Défenseur des droits ne peut s'y substituer.

Mais en objectivant la situation, en la décrivant comme alarmante, ils en appellent aux faiseurs de lois, aux praticiens de l'administration publique comme de l'entreprise privée.

Cette enquête, cet ouvrage, ne sont pas fatalistes. Ils se veulent une contribution libre et indépendante à la construction de politiques réellement pertinentes et efficaces s'appuyant sur des choix éclairés.

C'est dans cette perspective que j'ai tenu à ce que la sortie de cet ouvrage s'accompagne de la mise à disposition des données de l'enquête « Accès aux droits » auprès de la communauté scientifique, par l'intermédiaire du réseau Quételet. Cette mise à disposition fait du Défenseur des droits un « producteur » de données susceptibles d'alimenter la statistique publique et permettra que cette enquête originale puisse continuer d'être exploitée par d'autres acteurs de la recherche qui contribueront à leur tour à nourrir l'action.

Jacques TOUBON

INTRODUCTION : OBJECTIFS DE L'ENQUÊTE ET PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE

Le premier enjeu de l'enquête « Accès aux droits » conduite par l'institution à partir de 2016 auprès de 5 117 personnes, représentatives de la population française en termes d'âge, de sexe, de catégories professionnelles et de niveau de diplôme, était de réaliser un « état des lieux » des difficultés rencontrées par la population en matière d'accès aux droits afin de lui permettre de disposer de données fiables à l'échelle de la France métropolitaine.

Afin de mieux caractériser les groupes sociaux concernés par ces situations, le questionnaire de l'enquête comprenait un volet conséquent permettant la collecte d'informations sur le profil social et démographique des personnes (âge, sexe, niveau de diplôme, lieu de résidence...) mais aussi sur les caractéristiques susceptibles de les exposer à des différences de traitement (origine, orientation sexuelle, religion, santé, handicap...). Cette spécificité de l'enquête lui permet, dans une perspective intersectionnelle, d'articuler les différentes dimensions productrices de discriminations et d'inégalités.

Pour chaque thème (droits de l'enfant, harcèlement et discriminations, relations avec les services publics, relations avec les forces de l'ordre lors d'un contrôle), l'enquête recueillait auprès des personnes leur perception de la fréquence de ces atteintes aux droits dans la société française et leur connaissance des recours possibles. Elle permettait également de documenter leur expérience en qualité de victime ou témoin de telles situations. Pour chaque expérience rapportée, étaient recueillis des éléments sur les recours mobilisés (ou non) pour faire reconnaître ces atteintes aux droits.

L'enquête permet de contribuer à la connaissance scientifique. Pour que ses résultats puissent être comparés avec d'autres enquêtes de référence, l'élaboration du questionnaire a bénéficié des conseils scientifiques de chercheurs et chercheuses de l'Ined et de l'Odenore (Pacte CNRS) spécialisés respectivement sur deux thèmes centraux de l'enquête, les discriminations et l'accès aux droits devant les services publics.

Ce 1^{er} tome s'inscrit dans le fil de cette collaboration avec les acteurs de la recherche. Au-delà des premières publications donnant à voir, de façon descriptive, les résultats marquants de l'enquête pour chacun des différents champs de compétence du Défenseur des droits (compilés dans un 2^e tome), il est apparu utile de la placer sous le regard de chercheurs reconnus.

Cette collaboration, si elle garantit le fondement scientifique des apports de l'enquête, apporte surtout une analyse approfondie des résultats. Outre une contextualisation et une mise en perspective des données, ces analyses secondaires permettent d'établir de nouveaux résultats et de préciser les facteurs qui exposent, parfois de façon très contrastée, certains groupes sociaux à des situations d'inégalités de traitement et de non-recours dans différents contextes.

Ce 1^{er} tome s'organise autour de quatre chapitres thématiques, introduits par une analyse des domaines de l'enquête du Défenseur des droits.

Sur les « Relations entre les services publics et leurs usagers », trois contributions explorent le profil des personnes rencontrant des difficultés pour remplir des démarches administratives et/ou résoudre des problèmes dans leurs relations avec l'administration.

Philippe Warin et Christine Olm reviennent ainsi dans leur article sur les facteurs sociodémographiques et contextuels qui conduisent, parfois de façon cumulative, à « hiérarchiser la population dans l'accès aux droits sociaux » et à des situations de non-recours. L'article de Benjamin Vial complète cette analyse en se centrant sur la question spécifique du non-recours des jeunes à l'aide publique en révélant leur surexposition aux difficultés administratives. La contribution d'Hélène Revil et Christine Olm s'intéresse quant à elle à un déterminant central de l'accès aux droits sociaux dans un contexte de dématérialisation des services publics : les difficultés d'accès et d'usage des outils numériques.

Concernant les « Droits de l'enfant », l'article de Natacha Vellut et Lise Demagny part d'une contextualisation historique, juridique et philosophique de « l'enfance » pour analyser les perceptions différenciées des droits de l'enfant (droits attachés à la « protection » versus ceux ayant trait aux « libertés »), et les types d'atteintes aux droits de l'enfant rapportés par les enquêtés.

Deux contributions de Haley McAvay et Patrick Simon portent sur les discriminations. Le premier article explore la façon dont l'enquête « Accès aux droits » contribue à documenter la perception et les expériences de discrimination en France. Les données de l'enquête permettent ici d'éclairer les contextes et les déterminants des populations qui y sont exposées, avec un regard porté sur les conséquences de ces discriminations (autocensure) et les recours. Le second article traite de façon spécifique de l'expérience du racisme et du harcèlement au travail et identifie dans quels cas, et pour quelles populations, ces expériences entretiennent ou non un lien avec les discriminations. Ce chapitre est complété par la publication des résultats, encore inédits, du volet de l'enquête portant sur les discriminations à raison de la religion.

Le dernier chapitre, avec l'article de Fabien Jobard et Jacques de Maillard, revient sur le volet « déontologie de la sécurité » à travers l'étude des relations police/populations à l'occasion des contrôles d'identités. À partir d'une contextualisation juridique et scientifique des contrôles d'identité, les auteurs analysent leur spécificité dans le contexte français, du fait de leur fréquence et des caractéristiques des personnes contrôlées.

Outre la persistance de l'actualité des enjeux d'accès aux droits et de non-discrimination en France, l'un des enseignements des contributions rassemblées dans cet ouvrage est de montrer que, pour certaines catégories de population, le « parcours du combattant » et les différences de traitement ne se limitent pas à leurs relations avec les services publics (ou avec les forces de l'ordre) mais sont susceptibles de concerner, dans une logique de continuum, la plupart de leurs interactions sociales et professionnelles.