

Rapport 2019

L'Observatoire du Défenseur des droits

Juin 2020

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport 2019

L'Observatoire du Défenseur des droits

Juin 2020

Avant-propos

Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante, est chargé depuis 2011 de défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés et de permettre l'égalité de tous et toutes dans l'accès aux droits. Chaque année, ce sont plus de 100 000 personnes qui interrogent les délégués (plus de 500) du Défenseur des droits, au plus près de chez eux, ou les juristes du siège, à Paris, pour un problème d'atteinte à leurs droits.

Ces réclamations font du Défenseur des droits un lieu d'observation unique et privilégié des difficultés rencontrées par les personnes vivant sur le territoire français, des atteintes portées à leurs droits fondamentaux, des inégalités et des maux de la société dont elles sont le reflet. Forte de ce constat, l'institution s'est dotée d'un Observatoire. Celui-ci est chargé, pour chacun des cinq champs de compétences de l'institution, d'analyser les réclamations reçues au regard du profil des réclamants et de les mettre en perspective avec des données d'enquêtes, notamment celles réalisées ou soutenues par le Défenseur de droits. Il conduit également une analyse du profil des organismes mis en cause.

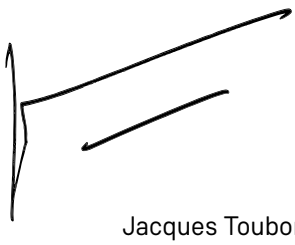
Depuis notre enquête « Accès aux droits » de 2016, d'une très grande richesse statistique, j'ai souhaité que nous puissions connaitre la réalité de nos réclamants. Je suis donc particulièrement heureux que les premières constatations soient publiées avant la fin de mon mandat.

En effet, ce premier rapport de l'Observatoire s'inscrit dans la continuité d'une orientation que j'ai souhaité impulser lors de mon mandat : faire de la connaissance un outil pour l'action de l'institution, que ce soit par la promotion d'un programme d'études qui vise à permettre aux acteurs de la recherche de contribuer par les travaux que nous leur confions à éclairer nos enjeux, ou par la réalisation d'études et d'enquêtes que nous menons en propre. Je pense ici évidemment aux analyses issues de notre enquête « Accès aux droits », capitalisées au sein de l'ouvrage « *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France* » - Tome 1 et 2 [2019-2020], mais aussi, par exemple, aux éditions annuelles du Baromètre des discriminations dans l'emploi conduit en partenariat avec l'OIT.

En donnant corps à l'article 34 de la loi organique de 2011 qui prévoit que le Défenseur des droits « *conduit et coordonne des travaux d'étude et de recherche* », ces projets permettent à l'institution d'alimenter sa mission d'observation des inégalités et des atteintes aux droits en mobilisant une méthodologie de recherche rigoureuse qui vise à objectiver ses perceptions et les situations.

Ils contribuent aussi à rappeler combien l'exposition à ces situations peut être variable selon les groupes sociaux et en quoi nos statistiques d'activité témoignent imparfaitement de l'ampleur des atteintes aux droits dans notre pays.

Outil de connaissance des publics qui sollicitent l'institution, des difficultés qu'ils rencontrent, et, en creux, de ceux et celles qui ne la sollicitent pas, renonçant à faire valoir leurs droits, ce rapport adresse en retour à l'institution une exigence : poursuivre la promotion des droits auprès des publics les moins aptes à les faire valoir.



Jacques Toubon
Défenseur des droits

Table des matières

Avant-propos 03

Introduction 06

Qui sont les réclamantes et réclamants du Défenseur des droits ? 08

Plus d'une personne sur dix réside dans un quartier prioritaire de la politique de la ville 12

Les personnes âgées de 50 ans ou plus : près d'un tiers de l'activité du Défenseur des droits 13

Les jeunes de moins de 25 ans : une population exposée également à des difficultés avec les services publics 15

La population carcérale : une population disposant de peu de connaissances de ses droits 16

La défense des droits des usagers des services publics 19

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ? 21

Les inégalités d'accès aux services publics dans les outre-mer 23

Les principaux organismes mis en cause 25

La protection des droits de l'enfant 26

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ? 27

Protection de l'enfance et éducation : principaux droits évoqués par la population 29

Les principaux organismes mis en cause 31

La lutte contre les discriminations 32

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ? 33

Handicap et état de santé, premiers critères de discrimination pour lesquels le Défenseur des droits est saisi 36

L'origine supposée des personnes en cause dans 30 % des réclamations reçues pour discrimination 37

Religion, orientation sexuelle, vulnérabilité économique… : des discriminations visibles mais qui donnent lieu à peu de réclamations 39

L'emploi : 1er domaine concerné par les discriminations 40

Les discriminations dans l'accès au logement : un phénomène peu visible et pourtant fréquent 41

Les principaux organismes mis en cause 42

La déontologie de la sécurité 44

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ? 44

Violences et refus de plainte : premiers motifs de recours 47

Les principaux organismes mis en cause 49

Les lanceurs d'alerte 50

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ? 51

Conclusion 52

Annexe 1 53

Annexe 2 54

Bibliographie 56

Introduction

Ce rapport présente une analyse des réclamations adressées au Défenseur des droits en 2019. Il décrit les caractéristiques des personnes sollicitant l'institution, des organismes mis en cause et les principales difficultés rencontrées par les réclamantes et réclamants pour chacun des cinq champs de compétences du Défenseur des droits.

Ces analyses sont mises en regard, lorsque c'est possible, avec les résultats d'études ou de recherches menées parallèlement par l'institution ou des équipes de recherches externes. Elles sont en particulier confrontées aux résultats de l'enquête « Accès aux droits », réalisée en 2016 par le Défenseur des droits auprès d'un échantillon représentatif de 5 117 personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine [Défenseur des droits 2020].

La première partie du rapport est consacrée à l'analyse des caractéristiques de l'ensemble des personnes ayant sollicité l'institution. Elle présente une analyse sociodémographique et territoriale des réclamants. Elle révèle en particulier la part importante du public qui se trouve en situation de précarité économique au sein des réclamants.

Les chapitres suivants abordent les spécificités des réclamants et des organismes mis en cause en fonction des différents champs de compétences de l'institution et livrent un éclairage sur les difficultés apportées à la connaissance de l'institution.

Ainsi, le chapitre deux aborde les difficultés des usagers des services publics, décrit leurs principales caractéristiques, identifie les mis en cause et les principaux obstacles dans la relation avec les services publics cités par les réclamants. Les analyses révèlent que toutes les catégories d'âge sont concernées par ces difficultés administratives et que la dématérialisation des services publics reste source de difficultés pour un grand nombre de personnes.

Le chapitre trois est consacré aux questions relatives aux droits de l'enfant. Il décrit les caractéristiques des réclamants et des principaux mis en cause cités et aborde les problèmes les plus fréquents auxquels les réclamants sont confrontés, tels que le droit à la protection et à l'éducation.

Le quatrième chapitre rend compte des caractéristiques des réclamants confrontés à des discriminations. Il décrit les contextes dans lesquels ont lieu ces discriminations et les critères les plus fréquemment cités. Ce chapitre révèle que certains critères, tels que la religion, l'orientation sexuelle ou la vulnérabilité économique, restent encore peu mobilisés par les victimes de discriminations, alors que ces phénomènes discriminatoires sont connus et fréquents.

Le cinquième chapitre présente les caractéristiques des réclamants signalant un problème de déontologie de la sécurité et décrit les principales difficultés révélées à l'institution. On constate que les violences, les refus de plaintes et les propos déplacés ou insultants constituent les principaux motifs de recours évoqués par les personnes.

Enfin le dernier chapitre aborde la protection des lanceurs l'alerte. Les analyses des réclamations indiquent que, dans deux tiers des cas, les personnes qui saisissent l'institution sont dans une relation de travail avec le mis en cause.

L'ensemble de ces résultats permet de mieux connaitre les personnes qui sollicitent l'institution, et les difficultés et atteintes auxquelles elles sont confrontées.

La mise en perspective de ces analyses avec d'autres travaux de recherche permet également d'identifier les publics qui sollicitent peu ou pas le Défenseur des droits ou qui renoncent à faire valoir leurs droits et auprès desquels les actions de promotion et de sensibilisation doivent être menées prioritairement.

Précisions d'ordre méthodologique

En 2019, le Défenseur des droits a reçu plus de 100 000 sollicitations. Parmi elles, sept sur dix sont des réclamations et trois sur dix des demandes d'information. Les personnes souhaitant solliciter l'institution peuvent le faire via plusieurs canaux : en rencontrant un délégué sur le territoire, par courrier, téléphone ou encore en saisissant un formulaire en ligne sur Internet.

Ce rapport repose sur **l'analyse des seules réclamations reçues entre le 1er janvier et le 31 décembre 2019**. Il présente les caractéristiques des réclamantes et réclamants, et des mis en cause liés à ces réclamations. Il s'agit de l'étude des demandes adressées à l'institution sur cette période, quelles que soient l'instruction et la qualification juridique effectuées ultérieurement par l'institution (certaines demandes peuvent, après analyse du dossier, ne pas répondre aux champs de compétences de l'institution, être jugées irrecevables et réorientées). Ne sont donc pas prises en compte ici les simples demandes d'information ou d'orientation. Il est à noter qu'une même réclamation peut faire intervenir plusieurs réclamants et concerner plusieurs mis en cause (cf. annexe).

L'analyse des caractéristiques des réclamantes et réclamants porte uniquement sur les personnes physiques, soit plus de 75 500 personnes. Celle des « mis en cause » repose uniquement sur les personnes morales[1], soit près de 69 000 mis en cause identifiés, certains dossiers ne disposant pas d'information sur l'identité du mis en cause au moment de leur réception.

Analyses territoriales

Le nombre de réclamantes et réclamants par territoire (l'échelle régionale est ici privilégiée) doit s'apprécier à l'aune de la notoriété variable de l'institution selon les territoires, de la diversité des modalités de saisines de l'institution (par exemple, les grandes aires urbaines sont surreprésentées au sein des saisines en ligne, ce qui renvoie, en partie à la répartition de la population active et aux enjeux de fracture numérique) et doit être rapporté à la densité démographique des territoires concernés.

À cet égard, il convient de remarquer que la présence de permanences de proximité, déconcentrées, permet à l'institution d'assurer une meilleure égalité d'accès aux droits sur les territoires.

Mise en perspective avec des études et recherches complémentaires

Les analyses issues des réclamations reçues par l'institution sont mises en regard, lorsque c'est possible et pertinent, avec les résultats d'études ou de recherches menées par des équipes de recherche. Elles sont également confrontées, le plus souvent, aux données de l'enquête « Accès aux droits », réalisée en 2016 par le Défenseur des droits auprès d'un échantillon représentatif de 5 117 personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine [Défenseur des droits 2020]. Cette enquête a pour objectif de réaliser un état des lieux des perceptions et des situations relevant de quatre domaines de compétences du Défenseur des droits : les relations entre les services publics et leurs usagers, les droits de l'enfant, les discriminations, la déontologie des forces de sécurité.

[1] Au total, près de 98 % des mis en cause sont des personnes morales.

Qui sont les réclamantes et réclamants ?

Avant d'établir la spécificité des profils des personnes qui sollicitent l'institution pour faire valoir leurs droits en fonction des champs de compétences qu'elle mobilise pour instruire leurs dossiers, il convient de décrire le profil des réclamantes et réclamants s'adressant au Défenseur des droits.

En 2019, plus de 75 000 personnes physiques[2] ont interpellé le Défenseur des droits pour lui soumettre une réclamation. Parmi elles, 66 % se sont adressées à un délégué et 34 % ont saisi directement les juristes du siège (18,5 % via Internet, et 15,4 % par courrier postal). Si on ne constate pas de différence entre les hommes et les femmes sur le mode de saisine de l'institution (courrier, Internet ou visite d'un délégué), en revanche les personnes interpellant le Défenseur des droits via Internet sont significativement plus jeunes (44,8 ans en moyenne) que celles se rendant directement dans les permanences des délégués (47 ans en moyenne).

Parmi les personnes ayant saisi le Défenseur des droits en 2019, 52,8 % sont des hommes et 45,6 % des femmes (Tableau 1). L'âge moyen des réclamants est de 45,7 ans[3], sans différence significative entre les hommes et les femmes.

Il est relativement plus élevé que l'âge moyen de la population totale française, estimé en 2019 à 41,8 ans[4]. Près d'un tiers des réclamants ont entre 25 et 49 ans, 29 % ont 50 ans ou plus. Les mineurs représentent moins de 2 % des réclamants ayant saisi le Défenseur des droits en 2019, alors qu'ils représentent près d'un quart de la population française totale (Figure 1).

Parmi les personnes de 18 ans ou plus ayant saisi l'institution, 57 % sont en activité, 14 % sont au chômage, 5 % sont étudiants et enfin 25 % sont à la retraite ou inactifs[5]. Par ailleurs, plus d'une personne sur trois déclarent des difficultés financières dans la vie courante et un quart disent que « *c'est juste financièrement* ». Même si nous devons rester prudents quant à l'interprétation de ce dernier chiffre[6], il convient de noter que le Défenseur des droits est sollicité en grande partie par une population vulnérable ou en situation de précarité.

En 2019, les 5 régions ayant le plus sollicité le Défenseur des droits, en nombre, sont l'Ile-de-France (23,2 % des dossiers), l'Auvergne-Rhône-Alpes (12,5 %), l'Occitanie (9,8 %), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (8,9 %) et la Nouvelle-Aquitaine (7,6 %). Ces régions enregistrent entre 10 et 14 demandes pour 10 000 habitants (Tableau 2).

[2] On ne compte pas ici les saisines issues de personnes morales (telles que les associations) qui représentent moins de 3 % des saisines. Ne sont pas non plus comptabilisées les saisines des personnes ayant sollicité l'institution pour une demande d'information ou d'orientation.

[3] Le taux de réponse à la question (Année de naissance) est de 45 %. A la réception des saisines, toutes les informations sociodémographiques ne sont pas renseignées par les réclamantes et réclamants.

[4] Source : Insee, 2019.

[5] Les informations ne sont renseignées que pour les personnes interpellant l'institution par Internet ou *via* un délégué (taux de réponse 61 %).

[6] Seules les personnes ayant interpellé l'institution via Internet ont répondu à cette question (voir Annexe).

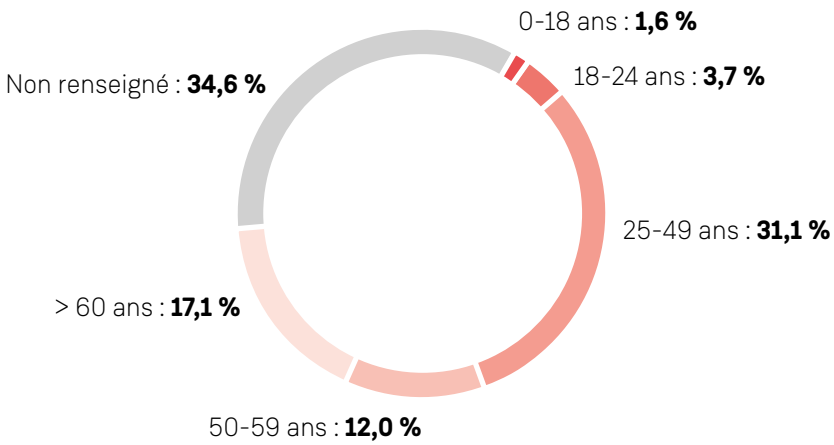
Tableau 1

Répartition selon le sexe des personnes ayant adressé une réclamation au Défenseur des droits, 2019

	Nombre	%
Hommes	39 913	52,8
Femmes	34 448	45,6
Indéterminé	1 188	1,6
Total	75 549	100,0

Figure 1

Répartition par âge des personnes ayant adressé une réclamation au Défenseur des droits, 2019



On constate que près de 2 700 personnes résident dans les départements et collectivités d'outre-mer. Il convient de souligner que si les demandes des ultramarins sont faibles en nombre, elles restent élevées rapportées à la population de ces territoires : 12,1 demandes pour 10 000 habitants contre une moyenne de 11 pour 10 000 au niveau national.

La région pour laquelle l'usage d'Internet pour saisir l'institution est le plus fréquent est la région Ile-de-France : plus d'un quart des réclamantes et réclamants ont utilisé ce canal pour déposer leur réclamation, contre 18,5 % en moyenne. En revanche, moins de 15 % des résidents de Nouvelle-Aquitaine, Normandie, Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté et Corse ont utilisé ce canal. Ces résultats sont à rapprocher des caractéristiques de ces régions présentant une part de personnes âgées plus importante et/ou une couverture Internet moindre dans certains espaces ruraux. Ils confortent l'utilité de la présence de délégués sur l'ensemble du territoire.

Tableau 2

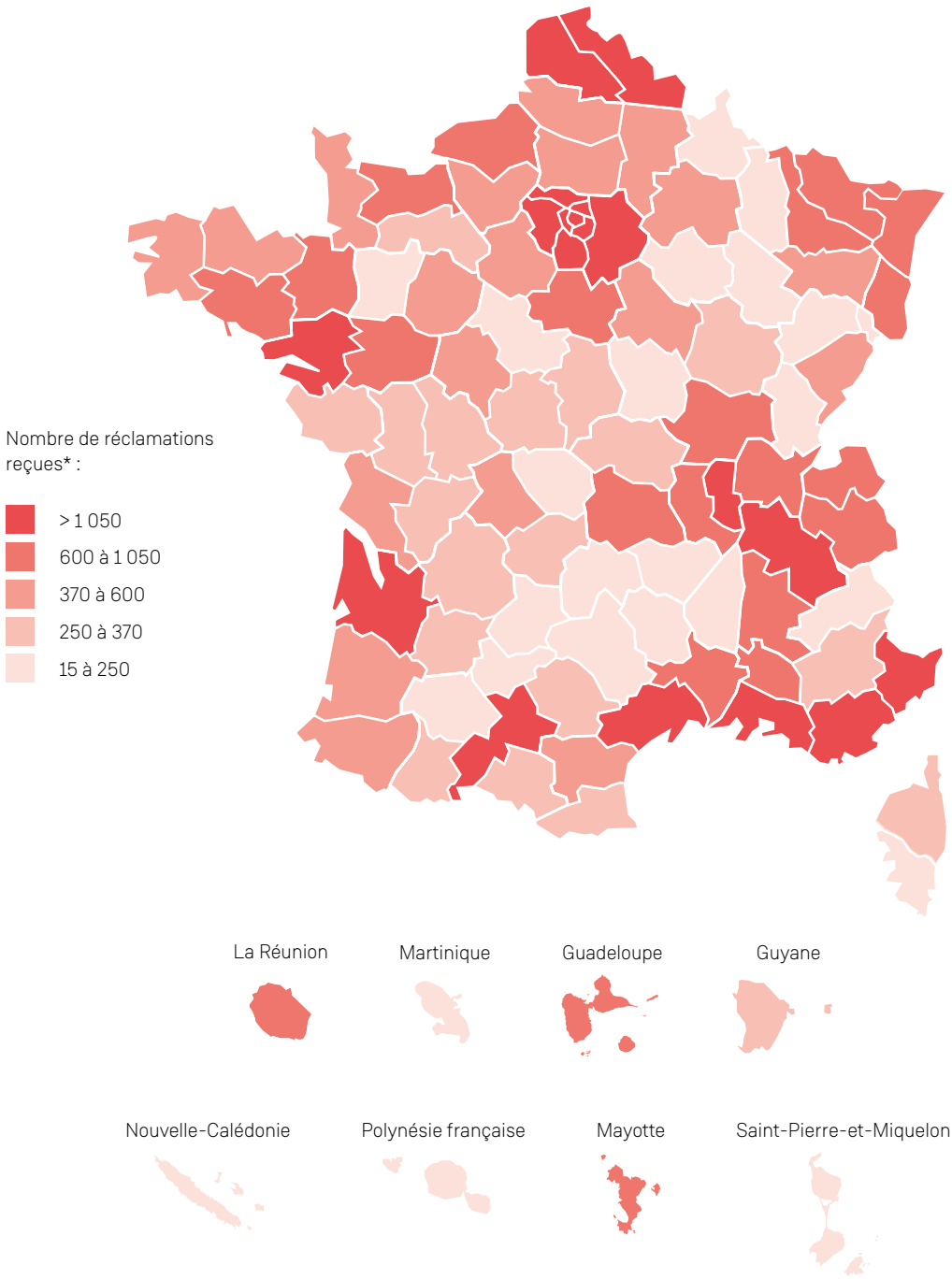
Réclamations reçues selon la région de résidence des personnes, 2019

	Part des réclamations reçues par région (%)	Nombre de réclamations pour 10 000 habitants
Île-de-France	23,2	14,4
Auvergne-Rhône-Alpes	12,5	11,8
Occitanie	9,8	12,6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8,9	13,3
Nouvelle-Aquitaine	7,6	9,6
Hauts-de-France	6,8	8,7
Grand-Est	6,7	9,2
Normandie	4,1	9,4
Pays de la Loire	3,7	7,5
Bretagne	3,6	8,1
Territoires d'outre-mer	3,5	12,1
Bourgogne-Franche-Comté	3,5	9,5
Centre-Val de Loire	3,1	9,1
Corse	0,6	12,4
Total France entière	97,6	11,1
Étranger	0,7	
Indéterminé	1,7	
Total	100,0	

Source INSEE : résultats provisoires arrêtés fin 2018 ; Pour les départements d'Outre-mer, année 2015.

Carte 1

Réclamations reçues selon le département de résidence des personnes, France entière, 2019



* Méthode de discrétisation par quantiles.

Plus d'une personne sur dix réside dans un quartier prioritaire de la politique de la ville

Selon une analyse spécifique réalisée sur les dossiers reçus en 2018, près de 12 % des réclamations adressées au Défenseur des droits proviennent de personnes résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) quand ceux-ci ne représentent que 8 % de la population française. Les résidents des quartiers prioritaires semblent ainsi saisir davantage l'institution que les personnes vivant hors de ces zones. Ce résultat peut s'expliquer en partie par un accès facilité aux services du Défenseur des droits en zone urbaine qu'il s'agisse de l'accès aux permanences des délégués du Défenseur des droits (voir Encart) ou à Internet.

Il tient aussi probablement à ce que les résidents des QPV sont davantage confrontés aux atteintes aux droits que les populations habitant hors de ces zones, les quartiers prioritaires rassemblant les résidents les plus pauvres des territoires urbains [CGET 2017, ONPV 2017, Audras-Mancy 2018, Renaud 2016]. Ces habitants sont affectés par des parcours d'insertion chaotiques, des conditions d'emploi plus précaires, un taux de chômage plus élevé[7]. Les habitants de ces quartiers sont également confrontés à un isolement social important, une stigmatisation et des discriminations en raison de l'origine et du lieu de résidence [ONPV 2018, Kirszbaum 2016, L'Horty 2019, Dieusart 2019]. Il est enfin reconnu que les populations en situation de précarité, qui caractérisent ces quartiers, ont plus de difficultés d'accès aux droits [Warin 2019].

Les délégués du Défenseur des droits au plus près des populations les plus vulnérables

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (dits QPV) sont, en 2018, au nombre de 1 514, dont 218 dans les territoires d'outre-mer. Ils regroupent près de 5,5 millions d'habitants[8], soit 8,2 % de la population vivant en France. Ces quartiers urbains se caractérisent par une forte concentration de personnes à faibles revenus et qui font face à des difficultés socio-économiques particulières.

L'accueil de proximité constitué par les délégués permet à l'institution d'assurer une mission essentielle d'accès aux droits auprès des populations les plus vulnérables. En 2018, 34 % des habitants des QPV métropolitains peuvent accéder, depuis leur lieu de résidence, à une permanence du Défenseur des droits en moins de 15 minutes de marche contre 15 % des habitants des unités urbaines hors QPV.

Au total, 23 % des QPV présentent une bonne accessibilité aux services du Défenseur des droits dans la mesure où au moins 50 % de leurs habitants disposent d'une permanence à moins de 15 minutes. Ce sont les QPV de plus de 10 000 habitants qui présentent la meilleure accessibilité : 49 % des habitants des QPV de plus de 10 000 habitants sont à moins de 15 minutes à pied d'une permanence, contre 16 % des habitants des QPV de moins de 10 000 habitants [ONPV 2020].

[7] En 2017, le taux de chômage était de 14,5 % et le taux d'activité de 58 % dans les QPV contre respectivement 6,6 % et 72 % dans les unités urbaines englobantes.

[8] Source : INSEE, 2013.

Les personnes âgées de 50 ans ou plus : près d'un tiers de l'activité de l'institution

Parmi les réclamations instruites par le Défenseur des droits en 2019, plus de 22 000 concernent des personnes âgées de plus de 50 ans, soit 29 % des dossiers (Tableau 3). Parmi eux, 49 % sont à la retraite, 30 % sont actifs et 21 % sont au chômage ou inactifs.

Ces personnes interpellent davantage l'institution *via* les délégués : 77 % d'entre eux se sont rendus à une permanence contre 61 % des plus jeunes.

Les dossiers des personnes de 50 ans ou plus sont répartis entre les différents champs de compétences du Défenseur des droits de manière équivalente à l'ensemble des réclamations. Ainsi, la très grande majorité des dossiers (94 %) concerne les relations entre les administrés et les services publics. À ce titre, les seniors et/ou les personnes à la retraite sont particulièrement concernés par les dysfonctionnements des services publics en charge de la protection sociale et de la solidarité.

En matière d'accès aux droits, on peut également citer les difficultés liées à la dématérialisation des services publics qui fragilise plus particulièrement ces populations, moins à l'aise avec l'usage d'Internet. L'enquête « Accès aux droits » réalisée en 2016 montre à ce titre que 22 % des personnes âgées de 60 ans ou plus n'ont pas d'accès à Internet et 15 % y trouvent difficilement des informations [Défenseur des droits 2020, Revil 2019]. Face aux difficultés avec l'utilisation du numérique, il est reconnu que l'âge constitue le facteur discriminant le plus important, même si les inégalités ont tendance à se réduire. Ainsi, par exemple, le taux de connexion à Internet atteint seulement 57 % chez les personnes de plus de 70 ans contre 85 % pour l'ensemble de la population. Plus les personnes sont âgées, plus elles présentent des difficultés avec le numérique [Défenseur des droits 2019g, Les petits frères des pauvres 2018].

Tableau 3

Réclamations issues des personnes de 50 ans ou plus, selon la qualification déclarée, 2019

Qualification des réclamations*	Nombre	%
Relations avec les services publics	20 654	93,8
Défense des droits de l'enfant	212	0,9
Lutte contre les discriminations	1 114	5,1
Déontologie de la sécurité	314	1,4
	22 016	

* Une même réclamation peut avoir plusieurs qualifications.



Les saisines liées à la déontologie de la sécurité ou à la protection des droits de l'enfant sont rares parmi les personnes âgées sollicitant l'institution (moins de 2 %). En revanche, la part des dossiers portant sur des discriminations est légèrement plus importante au sein de cette population.

Parmi les discriminations portées à la connaissance du Défenseur des droits par les seniors, l'âge est un des trois principaux critères de discriminations cités (dans 12,6 % des cas) derrière le handicap (25 %) et l'état de santé (13 %) ; alors que le critère de l'âge arrive seulement en 6e position si on prend l'ensemble de la population ayant saisi le Défenseur pour une discrimination. Ainsi, il n'est pas rare que des personnes se déclarent discriminées du fait de leur grand âge. L'âgisme, notion apparue depuis une cinquantaine d'années, est définie comme « *un processus de stéréotypage systématique et de discrimination contre les personnes, parce qu'elles sont vieilles, tout comme le racisme ou le sexisme l'a fait pour la couleur de peau ou le sexe* »[9]. Il s'agit d'un phénomène souvent banalisé, qui découle de croyances fermement ancrées au sujet de la « valeur » et de « l'utilité » des personnes âgées.

En France, les travaux de recherche sur ces questions concernent le plus souvent les discriminations à l'égard des seniors dans le domaine de l'emploi, et explorent plus rarement les situations d'inégalités de traitement en matière d'accès aux biens et aux services ou aux soins des personnes âgées. Toutefois, selon les travaux de Rennes et al. menés sur les dossiers de la Haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde) entre 2006 et 2009, « *[…] trois quart des délibérations en matière de discrimination par l'âge […] concernent des personnes victimes d'avoir été jugées trop âgées pour accéder à un bien social (formation, emploi, promotion, service…)* » [Rennes 2019]. L'enquête « Accès aux droits » a, par ailleurs, souligné l'existence de discriminations multiples et montré que les populations les plus vulnérables aux discriminations liées à l'âge sont celles qui combinent différentes caractéristiques susceptibles de renforcer la probabilité d'être discriminé en raison du critère de l'âge[10].

Il convient toutefois de noter que les personnes âgées n'ont bien souvent pas conscience de faire l'objet d'une situation de discrimination, par manque d'information, de sensibilisation ou d'accompagnement. Ce constat pourrait aussi expliquer le faible nombre de saisines relatives aux discriminations fondées sur l'âge reçu par l'institution.

[9] Notamment par Robert BUTLER dans « Why Survive being old in America », 1975.

[10] « *Par exemple, une femme de plus de 60 ans, sans enfant, née en France et en situation de handicap qui a cherché un emploi dans les 5 dernières années voit exploser ses chances de connaître une telle discrimination* », Note « Statistiques sur les discriminations à l'égard des séniors à partir des statistiques d'activités du Défenseur des droits et de l'enquête accès aux droits », 2016.

Les jeunes de moins de 25 ans : une population exposée également à des difficultés avec les services publics

En 2019, la France compte, selon le recensement de la population, près de 20 millions de personnes de moins de 25 ans, soit 29,6 % de la population totale[11]. La part de cette population dans les réclamations adressées à l'institution est beaucoup plus faible. En effet, en 2019, près de 3 900 personnes ayant mobilisé le Défenseur des droits avaient moins de 25 ans, soit 5,2 % de la population des réclamantes et réclamants. Parmi elles, 1 187 étaient mineures. L'usage d'Internet pour saisir l'institution est significativement plus important dans cette population (26,4 %) par rapport aux personnes plus âgées (18,1 %).

Les personnes de moins de 25 ans qui sollicitent le Défenseur des droits sont pour 49,9 % des hommes et pour 41,1 % des femmes.

Parmi elles, 40 % sont étudiants, 30 % sont actifs et 27 % sont au chômage ou inactifs.

Les personnes de moins de 25 ans interpellent davantage le Défenseur des droits pour des questions relatives aux droits de l'enfant (19,7 % des réclamations contre 2 % des réclamations des adultes de 25 ans ou plus) et aux discriminations (14,6 % contre 6,8 %) (Tableau 4). Les critères de discrimination les plus souvent évoqués par les jeunes sont le handicap (28 % des cas), la nationalité (24 %) et l'origine (11 %). Ces discriminations ont lieu dans 27 % des cas dans le champ de la protection de l'enfance, dans 25 % des cas dans l'éducation nationale ou l'enseignement supérieur et dans 18 % des cas dans le domaine de l'emploi (public ou privé).

Tableau 4

Réclamations issues des personnes de moins de 25 ans, selon la qualification, 2019

Qualification des réclamations*	Nombre	%
Relations avec les services publics	3 237	83,8
Défense des droits de l'enfant	761	19,7
Lutte contre les discriminations	563	14,6
Déontologie de la sécurité	165	4,3
	3 864	

* Une même réclamation peut avoir plusieurs qualifications.

[11] Source : INSEE, 2019.

Si les jeunes saisissent moins le Défenseur des droits que leurs aînés pour des problèmes en lien avec les services publics, ces difficultés restent toutefois majoritaires : 84 % des saisines dans cette population. L'enquête « Accès aux droits » montre à cet égard que les jeunes de 18 à 30 ans forment une catégorie d'âge particulièrement exposée aux difficultés administratives [Vial 2019] : en effet, plus d'un tiers des jeunes de 18 à 30 ans rencontrent parfois ou souvent des difficultés pour accomplir leurs démarches administratives (contre 17 % pour les plus de 30 ans) et se retrouvent davantage confrontés à des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public.

Les jeunes ne sont pas épargnés par les difficultés liées à la dématérialisation des services publics. Le fait de rencontrer des difficultés pour trouver des informations sur Internet est la variable qui augmente le plus la probabilité pour les jeunes de présenter des difficultés administratives.

Ainsi, ce sont davantage les difficultés d'usage du numérique que l'accès à Internet lui-même qui semblent pénaliser cette population [Revil 2019]. Si les jeunes sont majoritairement très à l'aise avec l'Internet « ludique », ils sont près de deux sur cinq à être en réelle difficulté pour y effectuer leurs démarches administratives [Défenseur des droits 2019, Vial 2019].

L'enquête « Accès aux droits » révèle enfin que cette surexposition des jeunes aux difficultés administratives se caractérise par une propension plus forte à l'abandon des démarches en cas de problèmes rencontrés avec les administrations et les services publics. Ces résultats indiquent que les jeunes ne sont pas assez informés sur les droits sociaux et le droit au recours. Ils témoignent du fait qu'ils paraissent peu préparés à la complexité des démarches administratives alors même qu'ils sont dans une période de leur vie où les changements de situations et de statuts sont fréquents [Vial 2019].

La population carcérale : une population disposant de peu de connaissances de ses droits

En 2019, la population carcérale s'élevait à près de 71 000 personnes en France. Parmi elles, 3,5 % sont des femmes et 1,1 % des mineurs[12].

En 2019, près de 2 900 réclamations mettent en cause des centres pénitentiaires, soit près de 4 % de l'ensemble des réclamations. Dans la très grande majorité des cas (87 %) ce sont les délégués qui sont saisis[13]. Les personnes détenues sont le plus souvent les auteurs des saisines adressées au Défenseur des droits. Les autres saisines émanent le plus souvent des proches, d'associations, ou encore de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Dans 9 cas sur 10, ces réclamations sont adressées par des hommes ; plus de 45 % des personnes ont entre 25 et 49 ans. Ces résultats reflètent les caractéristiques de la population carcérale actuelle.

Rapporté au nombre de personnes détenues, ce sont les établissements dans le ressort des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) de Bordeaux, Lyon et Marseille qui sont les plus souvent mis en cause, avec 5 réclamations pour 100 personnes détenues pour chacune d'entre elles, en 2019 (Tableau 5).

Selon un rapport du Défenseur des droits publié en 2013, une personne incarcérée saisissait l'institution 50 fois plus souvent qu'une personne jouissant de sa liberté [Défenseur des droits 2013].

[12] Source : Direction de l'administration pénitentiaire, 2019.

[13] La loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits prévoit qu'un ou plusieurs délégués soient désignés pour « chaque établissement pénitentiaire » (article 34). Ainsi dans tous les établissements, les délégués assurent des permanences à raison d'une ou plusieurs demi-journées par semaine ou peuvent être sollicités pour un rendez-vous. En 2019, l'institution comptait plus de 500 délégués parmi eux 152 assuraient des permanences auprès d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires.

S'il est reconnu que les personnes détenues cumulent des difficultés d'ordres social et économique (faible revenu ou souvent constitué d'allocations, faible niveau d'éducation, quasi-absence de formation professionnelle…) [Fauchille 2015], ces populations ont également une faible connaissance de leurs droits [Défenseur des droits 2013].

Les saisines adressées au Défenseur des droits par les détenus soulèvent pour l'essentiel des difficultés liées à la vie en détention. En effet, ils font appel au Défenseur des droits dans la majorité des cas (94 %) pour évoquer leurs relations avec les services publics, les administrations, et plus spécifiquement l'administration pénitentiaire. Ainsi, si de nombreuses personnes rencontrent des difficultés dans leurs relations avec les administrations, celles-ci sont souvent démultipliées lors d'une incarcération.

« *Suite à son transfert de prison, le versement de l'Allocation adulte handicapé (AAH) de Monsieur T. est interrompu par la CAF. Celle-ci prétend n'avoir reçu aucun courrier précisant le lieu de la nouvelle incarcération. Monsieur T, indique pourtant avoir envoyé un courrier à deux reprises avec un RIB à la CAF.* »

Département des Landes, 2019

Dans un peu plus de 5 % des cas le respect de la déontologie des services de sécurité est mis en cause par les détenus. Le respect des exigences déontologiques par les personnels pénitentiaires revêt une importance toute particulière en détention, la situation d'enfermement étant déjà en elle-même génératrice de tensions, surtout dans un contexte de surpopulation carcérale chronique. Rappelons à ce titre qu'en 2020 la France était condamnée par la Cour européenne de droits de l'homme (CEDH) pour sa surpopulation carcérale et les conditions de détention jugées dégradantes et inhumaines qu'elle engendre[14]. En 2019, 55 % des détenus sont hébergés dans un établissement occupé à plus de 120 %, et 28 % à plus de 150 %[15].

Dans ces cas, les principaux problèmes évoqués par les détenus sont les phénomènes de violences, les propos déplacés, des traitements dégradants, le défaut d'attention lié à l'état de santé…

Enfin, s'il est reconnu que la prison est, à de nombreux titres, un lieu où les inégalités de traitement sont plus fréquentes pour certains publics – par exemple les personnes LGBTI qui subissent des pressions et des violences de codétenus ou ont généralement un moindre accès aux activités proposées – le nombre de saisines abordant des questions de discriminations restent très faibles. La méconnaissance de leurs droits par les détenus ou les difficultés à établir la preuve d'une discrimination expliquent en partie ces chiffres.

« *Messieurs C et K se sont mariés en novembre 2018 au sein du centre pénitentiaire. Depuis, ils sont la cible de violences et de menaces de la part des codétenus et sont maintenus au quartier des arrivants. Ils sont systématiquement escortés lors de leurs sorties (promenades, consultations médicales, parloir, etc.). Ils ont décidé de ne plus aller en promenade et le travail leur est, de fait, interdit.* »

Département de Meurthe-et-Moselle, 2019

Enfin, les saisines issues de personnes incarcérées relatives à la défense des droits de l'enfant, mettant en jeux par exemple le droit de visite familial, l'aide sociale à l'enfance ou encore des difficultés d'accès à l'éducation des mineurs écroués, restent rares.

[14] Arrêt J.M.B ET AUTRES c. France, 30 janvier 2020.

[15] Source : CEDH 2020.

Tableau 5

Réclamations reçues par des détenus* selon les DISP, 2019

DISP	Nombre de personnes incarcérées**	Nombre de réclamations reçues pour 100 personnes incarcérées
Bordeaux	5 426	5,0
Dijon	4 769	3,3
Lille	7 247	2,0
Lyon	6 782	4,7
Marseille	8 018	4,6
Outre-mer	5 020	0,7
Paris	13 203	3,4
Rennes	8 377	3,9
Strasbourg	5 782	3,2
Toulouse	6 194	3,0
Total	70 818	4,3

* Les réclamations sont à l'initiative de détenus ou de leurs proches.

** Source : DAP-SDEX, Octobre 2019.

La défense des droits des usagers des services publics

En vertu de l'article 71-1 de la Constitution et de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011[16], le Défenseur des droits a pour mission de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public.

« Madame B a été en activité de 1972 à fin décembre 2018, avec une période de congé maladie de juin 1985 à décembre 1987. En décembre 2018, elle prend sa retraite. Tous ses trimestres sont validés de 1972 à 2018, à l'exception de la période de maladie faute d'attestation en sa possession. Madame B entre en contact avec la CPAM afin d'obtenir l'attestation mais cette dernière refuse de la lui fournir sous prétexte qu'elle est archivée. »

Département de la Seine-Maritime, 2019

Avec plus de 61 000 réclamations liées à des difficultés avec les services publics reçues en 2019, la défense des droits des usagers des services publics constitue le champ de compétences le plus investi, en terme de nombre de réclamations, par l'institution. Cette responsabilité fait du Défenseur des droits un observateur privilégié des situations où les services publics ne respectent pas les droits et les libertés des usagers.

L'institution constate qu'un nombre important de réclamations relève notamment de situations où les personnes éligibles ne bénéficient pas de leurs droits, parfois de manière temporaire, en raison d'un retard pris dans le traitement de la demande, d'une absence de réponse, d'une décision erronée ou encore du fait de demandes répétées et injustifiées de pièces complémentaires (Tableau 6).

À ce titre, les résultats de l'enquête « Accès aux droits » viennent révéler l'ampleur des difficultés rencontrées, dont ces saisines ne reflètent qu'une partie : une personne sur cinq éprouve des difficultés à accomplir les démarches administratives courantes et plus de la moitié de la population a été confrontée à des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public dans les cinq années précédant l'enquête [Défenseur des droits 2020, Warin 2019]. La demande répétée de pièces justificatives et la difficulté à entrer en contact téléphonique avec l'administration représentent les problèmes les plus fréquemment rapportés dans l'enquête « Accès aux droits » [Défenseur des droits 2019]. Une personne sur trois cite également le manque d'information et l'absence de réponse à une demande.

La complexité des démarches et l'absence de réponse sont d'autant plus problématiques qu'elles conduisent parfois au dépassement des délais impartis pour obtenir certains droits ou prestations, voire au renoncement. L'enquête « Accès aux droits » révèle que 12 % des personnes qui rencontrent des difficultés dans leurs démarches avec les services publics les abandonnent. Ces difficultés, et parfois leur cumul, ont de quoi préoccuper dans la mesure où elles peuvent produire un abandon des démarches, et ainsi favoriser le non-recours aux droits.

[16] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.



« *Monsieur L., consultant informatique, est victime d'un accident de vélo le 17 octobre 2018, pendant sa pause déjeuner. Cet accident intervient à Cergy-Pontoise, entre Boulogne-Billancourt (siège de l'entreprise) et Osny (entreprise du client), autour de 13h. La CPAM refuse de reconnaître cet accident comme un accident du travail en raison du lieu de survenance de l'accident, prétextant que "la preuve que l'accident se soit produit pendant le trajet entre le lieu de travail et le restaurant n'est pas apportée".*

Malgré les multiples justificatifs fournis (fiche d'intervention des pompiers, attestation de travail, fiche de mission chez un client à Osny…) la CPAM confirme sa décision. Il faudra plus de 9 mois d'attente et de multiples échanges et relances pour rétablir le réclamant dans ses droits. »

Département de la Seine-Saint-Denis, 2019

Tableau 6

Typologie des principales atteintes aux droits des réclamations liées aux services publics (en %), 2019

Types d'atteintes	%
Atteintes liées à la relation avec les usagers	73,7
Atteintes liées à la réglementation	20,8
Atteintes liées aux outils informatiques	3,0
Atteintes liées aux organisations	0,5

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ?

Dans une large majorité des cas, les réclamantes et réclamants ont saisi l'institution en se rapprochant d'un délégué. Seules 16 % des personnes souhaitant saisir l'institution pour un problème en relation avec les services publics ont utilisé le formulaire en ligne sur Internet. Il s'agit du champ de compétences qui mobilise le plus les délégués du Défenseur des droits.

En 2019, parmi les personnes ayant saisi l'institution pour un problème en relation avec les services publics, 53,3 % sont des hommes. L'âge moyen des réclamants, 47 ans, est légèrement plus élevé que la moyenne des personnes ayant contacté l'institution.

Au total, 31 % ont entre 25 et 49 ans et 31 % ont 50 ans ou plus.

Les régions Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur concentrent plus de la moitié des réclamations (Tableau 7).

Rapportés au nombre d'habitants, ce sont l'Ile-de-France, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Occitanie et la Corse qui sollicitent le plus le Défenseur des droits pour des questions liées aux difficultés avec les services publics (avec plus de 11 réclamations pour 10 000 habitants contre 10 en moyenne).

Tableau 7

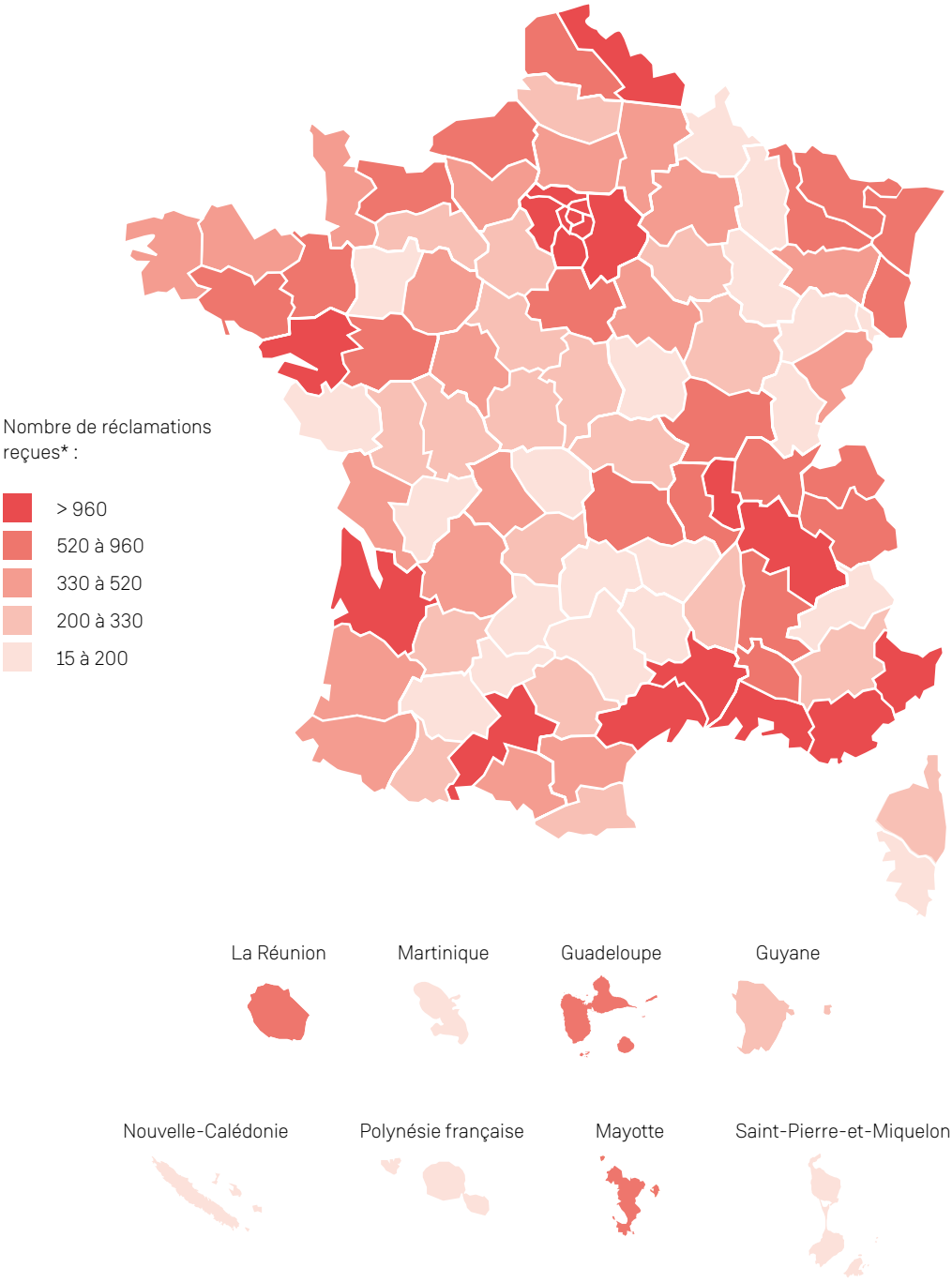
Réclamations reçues pour difficultés avec les services publics selon la région de résidence, 2019

Région de résidence	Part des réclamations par région (%)	Nombre de réclamations pour 10 000 habitants*
Île-de-France	22,5	12,4
Auvergne-Rhône-Alpes	12,8	10,7
Occitanie	10,0	11,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9,0	12,0
Nouvelle-Aquitaine	7,7	8,6
Hauts-de-France	6,9	7,7
Grand-Est	6,8	8,3
Normandie	4,2	8,6
Pays de la Loire	3,7	6,5
Territoires d'outre-mer	3,6	10,8
Bretagne	3,6	7,2
Bourgogne-Franche-Comté	3,5	8,4
Centre-Val de Loire	3,1	8,1
Corse	0,6	11,5
Étranger	0,7	
Indéterminé	1,4	
Total	100,0	

* Source INSEE: résultats provisoires arrêtés fin 2018 ; Pour les départements d'Outre-mer, année 2015.

Carte 2

Réclamations liées à des difficultés avec les services publics selon le département de résidence des personnes, France entière, 2019



* Méthode de discrétisation par quantiles.

Les inégalités d'accès aux services publics dans les territoires d'outre-mer

Il convient de souligner que les résidents des territoires d'outre-mer sollicitent fréquemment l'institution pour des problèmes en lien avec les services publics : avec près de 11 demandes pour 10 000 habitants ces départements arrivent en 5e position.

Selon une récente enquête réalisée à l'initiative de l'institution en 2018 [Défenseur des droits 2019a], plus de six résidents sur dix des Antilles et de la Réunion considèrent que les services publics fonctionnent moins bien ou beaucoup moins bien dans leur territoire qu'en métropole, et près d'un ultra marin sur deux déclare rencontrer souvent des difficultés dans l'accomplissement des démarches administratives. Les difficultés éprouvées par les résidents lors de leurs démarches administratives sont liées, dans plus de trois quarts des cas, à un mauvais accueil physique ou téléphonique et, dans près de 50 % des cas, à la complexité des démarches. Ces résultats sont corroborés par la récente étude du Conseil économique, social et environnemental (CESE) [Chay 2020].

« Il est très difficile d'avoir quelqu'un au téléphone à l'Urssaf. Il faut parfois 4 ou 5 appels de plus de 10 minutes à écouter le répondeur sans avoir personne au bout du fil, cela raccroche automatiquement. De plus le service est payant. [...] bilan, pas de réponse à mon problème, après 4 ou 5 appels [...] qui me coûtent plus de 5 €. C'est du vol. »

Département de Mayotte, 2018

« [...] il aura fallu près de 3 ans à la Caisse Générale de la Sécurité Sociale pour qu'elle traite mon dossier et ouvre mes droits à la sécurité sociale. [...] Je ne sais pas s'il s'agit de négligence, de manque de moyens, ou peut-être les deux, mais c'est seulement grâce au Défenseur des droits que j'ai pu enfin obtenir gain de cause. »

Département de Guadeloupe, 2018

De nombreux témoignages font état de problèmes d'horaires des guichets ou des plateformes téléphoniques, de délais d'attente, de délais de traitement de dossier ou d'erreurs commises par les services administratifs.

Les difficultés d'accès aux principaux services s'expliquent aussi par un accès plus difficile au réseau Internet dans les départements ultramarins, du fait d'une plus faible couverture du réseau Internet et de prix d'abonnement plus élevés qu'en métropole. Si le degré d'équipement numérique des ménages vivant dans ces départements a fortement augmenté au cours des dernières années, on constate toutefois des difficultés dans l'accès et l'utilisation du numérique, en particulier pour les plus âgés et les moins diplômés. Selon l'Insee, une personne sur deux vivant dans les départements ultramarins déclare des compétences numériques faibles ou moyennes [Audoux 2019].

Le Défenseur des droits a récemment alerté sur les risques d'une dématérialisation « à marche forcée » des services publics, notamment dans les outre-mer, le recours au numérique pouvant induire un « véritable recul de l'accès aux droits » pour les usagers, notamment pour les personnes précaires, peu diplômées ou âgées (Cf. encart).

La barrière du numérique et la dématérialisation

Si le « numérique » progresse fortement en France, tant en matière d'équipement que d'usage, y compris pour les démarches administratives et fiscales, il convient de rappeler dans le même temps qu'en 2016 près de 13 % de la population, soit 7 millions de personnes, continuaient de se dire dans l'incapacité de déclarer ses revenus en ligne, de télécharger ou remplir un formulaire en ligne ou d'obtenir des informations sur Internet [Agence du numérique 2016]. À cette frange de la population, il conviendrait d'ajouter les personnes qui déclarent avoir besoin d'un accompagnement de la part des pouvoirs publics pour se familiariser avec la dématérialisation (19 %).

L'enquête « Accès aux droits » établit que 9 % de la population n'a pas d'accès à Internet et 17 % des personnes interrogées évoquent des difficultés d'usage de l'outil Internet. Les personnes sans accès à Internet, ou qui sont peu à l'aise avec cet outil, rencontrent plus de difficultés dans leurs démarches que les autres. Les résultats de l'enquête « Accès aux droits » confirment ainsi la présence de difficultés dans la réalisation de démarches administratives pour une frange importante de la population [Défenseur des droits 2020, Revil 2019].

Dès 2013 et l'annonce du « choc de simplification » des démarches administratives par le gouvernement[17], la question de la numérisation des services publics a commencé à apparaitre comme une préoccupation, à la lumière des réclamations adressées au Défenseur des droits. Trois ans plus tard l'institution recevait plusieurs milliers de réclamations sur le seul sujet du processus de dématérialisation de la délivrance des permis de conduire par exemple. En 2019, l'institution compte toujours plus de 4 700 réclamations relevant de problèmes liés aux services numérisés (ANTS, ANTAI…). Les difficultés liées au fonctionnement de l'ANTS sont les plus récurrentes.

« M^me V. a entamé des démarches sur Internet pour obtenir son certificat d'immatriculation qui impliquent de s'acquitter de la somme de 350,7€ via un paiement en ligne. À la suite d'un bug informatique, elle ne trouve plus aucune trace de ses démarches dans son espace personnel, qui indique toutefois une demande en cours. Le lendemain, constatant que la somme demandée n'a pas été débitée de son compte bancaire et suivant le conseil d'un agent de l'ANTS, elle procède à l'annulation de sa demande initiale et réalise une nouvelle demande avec succès.

Malheureusement, elle constate, quelques jours après, qu'elle a été débité deux fois des frais d'immatriculation. M^me V. demande le remboursement du 1^er paiement, toujours via la plateforme Internet. S'en suivent plus de 3 mois d'échanges avec l'ANTS, au cours desquels il lui sera demandé de fournir les mêmes justificatifs à plusieurs reprises. M^me V. finira par obtenir son remboursement grâce à l'intervention d'un délégué du Défenseur des droits qui dispose d'une adresse pour contacter un agent de l'ANTS. »

Département de la Moselle, 2019

Le programme « Action publique 2022 » qui vise une dématérialisation complète des services publics d'ici 2022 soulève de nombreuses interrogations quant à sa faisabilité. Si la dématérialisation peut être considérée sous certains aspects comme un « facilitateur » de l'accès aux droits [Beltran 2019], pour d'autres elle peut être génératrice ou activatrice de difficultés, comme a pu le rappeler le Défenseur des droits dans son récent rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » [Mazet 2018, Défenseur des droits 2019g].

[17] https://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification

Les principaux organismes mis en cause

Les principaux organismes mis en cause dans les réclamations liées au dysfonctionnement des services publics sont les organismes de protection sociale. Ces derniers sont cités dans 25 % des réclamations, avec en premier lieu les Caisses d'allocations familiales (CAF), suivies des services de la sécurité sociale (Tableau 8).

Les services des préfectures et sous-préfectures sont mis en cause dans 12 % des réclamations, auxquelles il convient d'ajouter les services numérisés liés au « Plan préfecture nouvelle génération » (PPNG) qui concernent 8 % des réclamations (cf. encart).

Enfin, les services des collectivités territoriales sont cités dans 8 % des cas, suivis des services des impôts (5 %) et des services de la justice (5 %).

Tableau 8

Principaux organismes mis en cause au sein des réclamations liées au dysfonctionnement des services publics, 2019

Mis en cause		%
Organismes de protection sociale		**24,8**
Dont	Caf	9,4
	Sécurité sociale	4,5
	CARSAT	3,4
	Pôle Emploi	2,6
Préfectures, sous-préfectures		**11,7**
Services numérisés		**7,7**
Dont	ANTS	6,6
Collectivités territoriales		**8,5**
Dont	Conseil départemental	1,7
Services des impôts		**5,1**
Services de justice		**4,8**
Dont	Tribunal, TGI, Cour d'appel	1,8
	Ministère public	2,3
Centres de détention		**4,4**
Services sociaux et médico sociaux		**2,0**
Dont	MDPH	1,3
Éducation nationale		**1,7**
Forces de sécurité		**1,7**
Dont	Police municipale	0,6
	Gendarmerie	0,4
Services de santé		**1,6**
Dont	Centres hospitaliers, cliniques	1,2
Acteurs du logement		**1,2**
Dont	Bailleurs sociaux, OP HLM	0,9
Autres		**20,1**
Mis en cause inconnus, non précisés		**12,4**

Note : dans ce tableau ne figurent par les personnes physiques mises en cause dans les réclamations.

La protection des droits de l'enfant

La défense et la promotion des droits de l'enfant font partie des domaines de compétence confiés au Défenseur des droits. Garant du suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qui leur reconnait des droits spécifiques, il entretient, à ce titre, un dialogue permanent avec l'Organisation des Nations Unies, le gouvernement français et de nombreux partenaires institutionnels et associatifs. Il veille au respect des droits des enfants sur le territoire, s'assure du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et formule des recommandations et des propositions de réformes pour en améliorer l'effectivité.

En 2019, plus de 3 000 réclamations ont été reçues par le Défenseur des droits concernant la protection des droits de l'enfant (soit 4,2 % des dossiers). Ces chiffres, relativement faibles, mettent en évidence le déficit de notoriété dont souffrent les « droits de l'enfant », comme l'a déjà constaté le Défenseur des droits : selon l'enquête « Accès aux droits », en population générale, seule une personne sur deux est en capacité de citer spontanément au moins un droit de l'enfant [Défenseur des droits 2020, Vellut 2019]. Les principaux droits mentionnés sont : le droit à l'éducation, le droit d'être protégé contre les maltraitances ou encore le droit d'être en bonne santé.

Ainsi, les représentations spontanées des droits de l'enfant en France métropolitaine se focalisent d'abord sur le bien-être physique et matériel des enfants et incluent moins fréquemment les enjeux de liberté d'expression et de participation aux décisions qui les concernent ou qui touchent la famille.

Ces résultats se retrouvent au sein des réclamations adressées au Défenseur des droits, dans la mesure où le droit d'être protégé reste le premier droit mis en jeu dans les saisines reçues (16 % des cas), suivi du droit à l'éducation (15 % des saisines) et du droit à la non-discrimination (13 %) (Tableau 9).

Tableau 9

Principaux droits en jeu parmi les réclamations reçues* (en %), 2019

	%
Droit d'être protégé contre les maltraitances	15,9
Droit à l'éducation	15,3
Droit à la non-discrimination	13,3
Droit à bénéficier de relations avec ses parents ou sa famille	9,3
Droit des personnes handicapées à l'inclusion sociale	7,2
Droit d'être protégé contre les mauvais traitements	5,6
Droit à avoir des parents qui soient aidés en cas de besoin	3,5
Droit à la révision du placement et des mesures d'assistance éducative	2,2
Droit d'être protégé d'autres formes de violence	1,9
Droit à la révision de l'organisation des visites et de l'hébergement	1,6
Droit à l'accès à la santé	1,3
Autres droits	

* Plusieurs réponses possibles.

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ?

Les réclamations liées à la protection de l'enfance sont majoritairement adressées au siège, par courrier (38 % des cas) ou par Internet (24 % des cas) et non aux délégués contrairement aux autres dossiers (15 % par courrier et 18,5 % par Internet).

Il s'agit du domaine de compétence mobilisant les réclamants les plus jeunes. L'âge moyen des réclamants est de 31,4 ans.

Au total, 47 % des personnes sollicitant le Défenseur des droits sont des femmes et 39 % des hommes. Parmi les personnes de plus de 18 ans interpellant l'institution pour une question relative à la protection de l'enfance, deux tiers sont en activité et plus d'un tiers sont cadres. Dans 45,9 % des cas les réclamations concernent des enfants de moins de 10 ans, dans 28,7 % des cas des enfants de 11 à 15 ans et enfin dans 25,4 % des cas des enfants de 16 à 18 ans.

Un quart des réclamations sont issues des résidents d'Île-de-France et 13 % de la région Auvergne-Rhône-Alpes (Tableau 10). Rapportés au nombre d'habitants, ce sont les régions d'Île-de-France, de Bretagne et d'Auvergne-Rhône-Alpes qui interpellent le plus l'institution pour des questions de protection des droits de l'enfant, avec plus de 5 réclamations pour 100 000 personnes contre 4,7 en moyenne.

Tableau 10

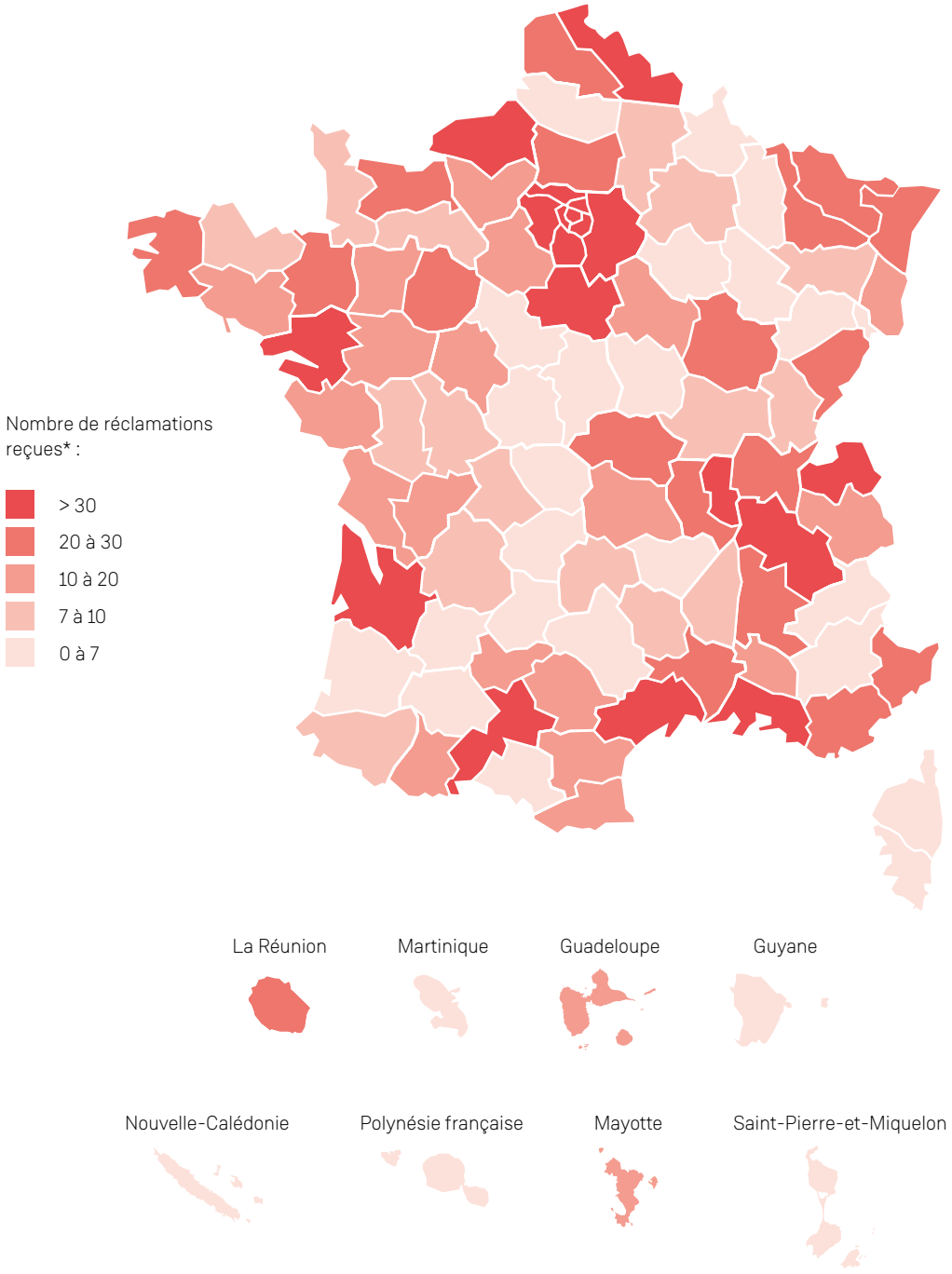
Réclamations liées à la protection des droits de l'enfant selon la région de résidence, 2019

Région de résidence	Part des réclamations par région (%)	Nombre de réclamations pour 10 000 habitants*
Île-de-France	24,0	6,2
Auvergne-Rhône-Alpes	12,7	5,0
Occitanie	8,7	4,7
Nouvelle-Aquitaine	5,2	2,8
Pays de la Loire	5,2	4,4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5,0	3,1
Hauts-de-France	4,7	2,5
Grand-Est	4,6	2,7
Bretagne	3,6	5,2
Normandie	3,5	3,3
Territoires d'outre-mer	3,3	3,2
Centre-Val de Loire	3,1	3,9
Bourgogne-Franche-Comté	2,9	3,3
Corse	0,2	2,1
Étranger	1,0	
Indéterminé	16,2	
Total	100,0	

* Source INSEE : résultats provisoires arrêtés fin 2018 ; Pour les départements d'Outre-mer, année 2015.

Carte 3

Réclamations liées à la protection des droits de l'enfant selon le département de résidence des personnes, France entière, 2019

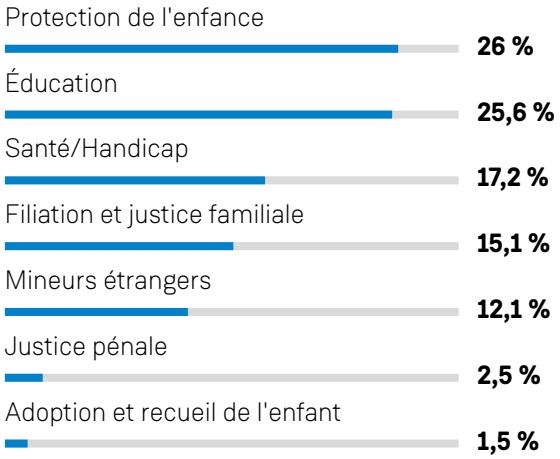


* Méthode de discrétisation par quantiles.

Protection de l'enfance et éducation : principaux droits évoqués par la population

Figure 2

Motifs* des réclamations liées à la protection de l'enfance reçues par le Défenseur des droits (en %), 2019



* Plusieurs réponses possibles.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits concernent dans la moitié des cas des questions de protection de l'enfance ou des questions liées à l'éducation. Les réclamations liées aux questions de santé et handicap représentent 17 % des dossiers, et les problèmes de filiation et de justice familiale 15 % des dossiers. Enfin, 12 % des dossiers abordent des questions relatives à la prise en charge des mineurs étrangers (Figure 2).

En 2019, le droit à l'éducation est le deuxième droit invoqué dans les saisines reçues par le Défenseur des droits, après le droit à la protection. Il convient également de souligner qu'une partie des saisines relatives au handicap de l'enfant et aux enfants étrangers concernent également des problèmes liés à la scolarité et sont également traitées au regard du droit de la non-discrimination par l'institution. De manière plus précise, les réclamations adressées au Défenseur des droits concernent tant les difficultés d'accès à l'école, le droit à l'école, que le respect des droits de l'enfant au sein de l'école.

À ce titre, le Défenseur des droits reçoit régulièrement des dossiers relatifs au harcèlement scolaire. Malgré l'implication de l'Éducation nationale, il constate la persistance du phénomène et les difficultés que rencontre l'école à identifier ces situations et à y faire face de manière adaptée. Cette année, dans son rapport annuel sur les droits de l'enfant [Défenseur des droits 2019], il recommande de renforcer la formation des différents acteurs de l'institution scolaire sur ces questions, de refuser toute banalisation et d'améliorer le suivi des situations individuelles et collectives.

L'ensemble des difficultés d'accès à l'école sont particulièrement aggravées dans certains départements d'outre-mer, en particulier à Mayotte et en Guyane où le Défenseur des droits est saisi de nombreuses réclamations portant notamment sur les procédures d'inscription. Les habitants ultramarins font face à la situation alarmante du système éducatif dans leurs territoires [Défenseur des droits 2019a].



À Mayotte et en Guyane en particulier, l'Éducation nationale ne parvient pas à répondre au nombre croissant d'enfants scolarisables et à l'engorgement des infrastructures scolaires, souvent détériorées et inégalement réparties sur le territoire, faute d'investissements publics suffisants[18].

« [face aux] difficultés d'inscrire les enfants dans les écoles : même si cela est rendu obligatoire et [que] la commune le fait, il faudra que la Maire repousse les murs des écoles existantes. »

Résident de Mayotte

Le Défenseur des droits est également régulièrement saisi de difficultés d'inscription scolaire des enfants vivant dans des bidonvilles ou hébergés en hôtel social. Selon l'étude de l'Observatoire du Samusocial de Paris soutenue par le Défenseur des droits [Samusocial de Paris 2018, Défenseur des droits 2019b], les adolescents vivant en hôtel social vivent un véritable parcours du combattant pour entrer à l'école, en raison de déménagements trop fréquents, de difficultés linguistiques et de la méconnaissance des démarches d'inscription, mais aussi parfois du refus de certaines communes d'accueillir les enfants vivant en hôtel social. Ces difficultés conduisent à une très faible maitrise de leur trajectoire scolaire pour ces jeunes qui se traduit, en partie, par de nombreuses orientations subies vers des filières professionnelles[19] [Samusocial de Paris 2018, Armagnague 2019b].

Le Défenseur des droits est particulièrement préoccupé par les difficultés de scolarisation et les délais d'affectation souvent longs rencontrés par les enfants allophones. En effet, dès leur arrivée sur le territoire français, ces élèves doivent se soumettre à une évaluation de niveau permettant de les orienter rapidement vers une classe correspondant à leurs besoins, qu'il s'agisse d'une classe ordinaire ou d'une classe relevant d'un dispositif spécifique. Or, de par les réclamations dont il est saisi et grâce aux résultats de l'étude EVASCOL portant sur la scolarisation de ces élèves qu'il a initiée [Armagnague 2019a & 2019b], le Défenseur des droits a pu constater que l'affectation au sein d'un établissement scolaire variait fortement selon les académies et pouvait intervenir plusieurs semaines voire jusqu'à un an après la réalisation de l'évaluation, ce qui représente un frein considérable à la scolarisation et participe à une dégradation des compétences scolaires parfois déjà très fragilisées. L'organisation et les modalités pédagogiques mises en œuvre varient également selon les académies.

Enfin, l'institution est souvent alertée face à l'absence de scolarisation des mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE), notamment lorsque ces derniers ont plus de 16 ans.

[18] Défenseur des droits, Mayotte : situation sur les droits et la protection des enfants, Mission du Défenseur des droits, 2015. Défenseur des droits.

[19] Parce qu'elles facilitent un accès à l'emploi, que l'orientation est laissée à l'appréciation des professeurs, ou que les déménagements successifs ne permettent pas l'inscription dans la formation souhaitée.

Les principaux organismes mis en cause

La très grande majorité des réclamations adressées au Défenseur des droits met en cause une personne morale : moins de 5 % des réclamations liées à la protection de l'enfance mettent en cause une personne physique.
Ce résultat peut s'expliquer en partie par l'invisibilité des atteintes aux droits de l'enfant au sein de la sphère intrafamiliale en particulier, et des difficultés pour les victimes comme pour les témoins potentiels d'engager un recours.
Enfin, dans de nombreux cas de violences intrafamiliales portés à la connaissance du Défenseur des droits, le mis en cause n'est pas l'auteur des violences mais une institution (telle que l'Éducation nationale, une association, l'aide sociale à l'enfance...) qui, selon les victimes ou les témoins, ne réagit pas ou insuffisamment face à ces atteintes aux droits.

Parmi les organismes mis en cause, les services de l'Éducation nationale sont les plus fréquemment cités dans les dossiers relatifs aux droits de l'enfant, suivis des services des collectivités territoriales et des services sociaux et médicosociaux (Tableau 11).

Tableau 11

Principaux organismes mis en cause au sein des réclamations liées aux droits de l'enfant, 2019

Mis en cause		%
Éducation nationale		**20,8**
Dont	Établissements scolaires	8,5
	Académies, rectorats	8,8
Collectivités territoriales		**14,8**
Dont	Conseil départemental	6,0
Services sociaux et médico sociaux		**11,2**
Dont	MDPH	4,6
	ASE	4,1
Préfectures, sous-préfectures		**7,2**
Services de la justice		**7,0**
Organismes de protection sociale		**2,8**
Services de santé		**2,2**
Autres		**22,0**
Mis en cause inconnu, non précisés		**12,1**
Total		100,0

Note : Dans ce tableau ne figurent pas les personnes physiques mises en cause dans les réclamations.

La lutte contre les discriminations

« M. et M^me B., ressortissants albanais, se sont vus confier la garde de leurs deux petits enfants par le juge des enfants. Dans ce cadre, le Conseil départemental est amené à verser une prestation aux grands-parents. Le dossier administratif est complet et validé, le paiement est donc possible mais uniquement par virement bancaire. Or M. et M^me B. sont dans l'impossibilité d'ouvrir un compte car la banque leur réclame, à tort, leur passeport original. Celui-ci est actuellement détenu par la préfecture, dans le cadre de leur demande de titre de séjour, qui refuse de leur restituer, même temporairement… »

Département de l'Ariège, 2019

Depuis 2011, poursuivant les missions confiées initialement à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), le Défenseur des droits lutte contre les discriminations et favorise l'accès aux droits des personnes qui y sont exposées.

En 2004, la législation française retenait 18 critères de discriminations prohibés. Depuis 2011, pour répondre à divers enjeux, le législateur a augmenté le nombre de critères prohibés par la loi[20]. Aujourd'hui, pour les seuls code pénal et code du travail, on atteint en France 25 critères[21], et jusqu'à 30 si l'on considère d'autres codes (code de l'assurance maladie, de l'éducation…).

Si, en France, la réalité, l'ampleur et la persistance des discriminations sont désormais attestées par de nombreuses enquêtes[22], il n'en demeure pas moins que les victimes sont peu nombreuses à chercher à faire reconnaître leur préjudice.

En 2019, plus de 5 400 réclamations ont été reçues par le Défenseur des droits concernant la lutte contre les discriminations. La part des réclamations pour discriminations, qui représente moins de 8 % de l'ensemble des réclamations, reste faible.

L'enquête « Accès aux droits » confirme ce décalage conséquent entre les discriminations ressenties ou vécues et les recours engagés auprès de la police, de la justice ou encore du Défenseur des droits. Parmi les personnes ayant déclaré avoir été confrontées à une discrimination, quel qu'en soit le motif, seules 20 % ont entamé une démarche en saisissant une instance de recours [Défenseur des droits 2020].

[20] Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

[21] Les 25 critères de discrimination sont : âge, sexe, origine, l'appartenance ou non à une prétendue ethnie, nation ou race, grossesse, état de santé, handicap, orientation sexuelle, caractéristiques génétiques, identité de genre, opinions politiques, opinions philosophiques, activités syndicales ou mutualistes et exercice d'un mandat électif local,, religion, situation de famille, apparence physique, patronyme, mœurs, lieu de résidence, perte d'autonomie, vulnérabilité résultant de sa situation économique, domiciliation bancaire, capacité à s'exprimer dans une langue étrangère.

[22] Cf. en particulier « Inégalités et discriminations : questions de mesure », Economie et Statistique, N° 464-465-466, avril 2014.

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ?

Parmi les personnes ayant sollicité le Défenseur des droits pour des questions relatives aux discriminations en 2019, 47 % sont des hommes et 50 % des femmes. Les réclamantes et réclamants sont significativement plus jeunes que la moyenne des personnes ayant interpellé le Défenseur des droits : l'âge moyen est de 41 ans. Près de la moitié des personnes ont moins de 50 ans. Les discriminations constituent le domaine de compétences pour lesquelles la part des femmes sollicitant le Défenseur des droits est la plus importante.

Plus de 64 % des personnes faisant état d'une discrimination sont en activité et 12 % sont au chômage. Parmi les personnes actives se déclarant victimes de discrimination, un quart sont des cadres ou professions intellectuelles supérieures et 47 % des employées.

Il s'agit du domaine de compétence pour lequel les saisines par Internet sont les plus fréquentes (44 % contre 18 % en moyenne). Ceci est probablement lié au fait que ces dossiers concernent plus souvent des jeunes, en emploi, souvent cadres ou professions intellectuelles supérieures, population plus diplômée et à l'aise avec l'usage d'Internet.

L'Île-de-France concentre près de 30 % des réclamations et demeure la région la plus concernée avec 14 réclamations liées aux discriminations pour 100 000 habitants, contre 9 en moyenne (Tableau 12). Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce résultat lié aux caractéristiques sociodémographiques de la population francilienne, ou encore aux caractéristiques socioéconomiques de la région (concentration d'emplois par exemple).

Tableau 12

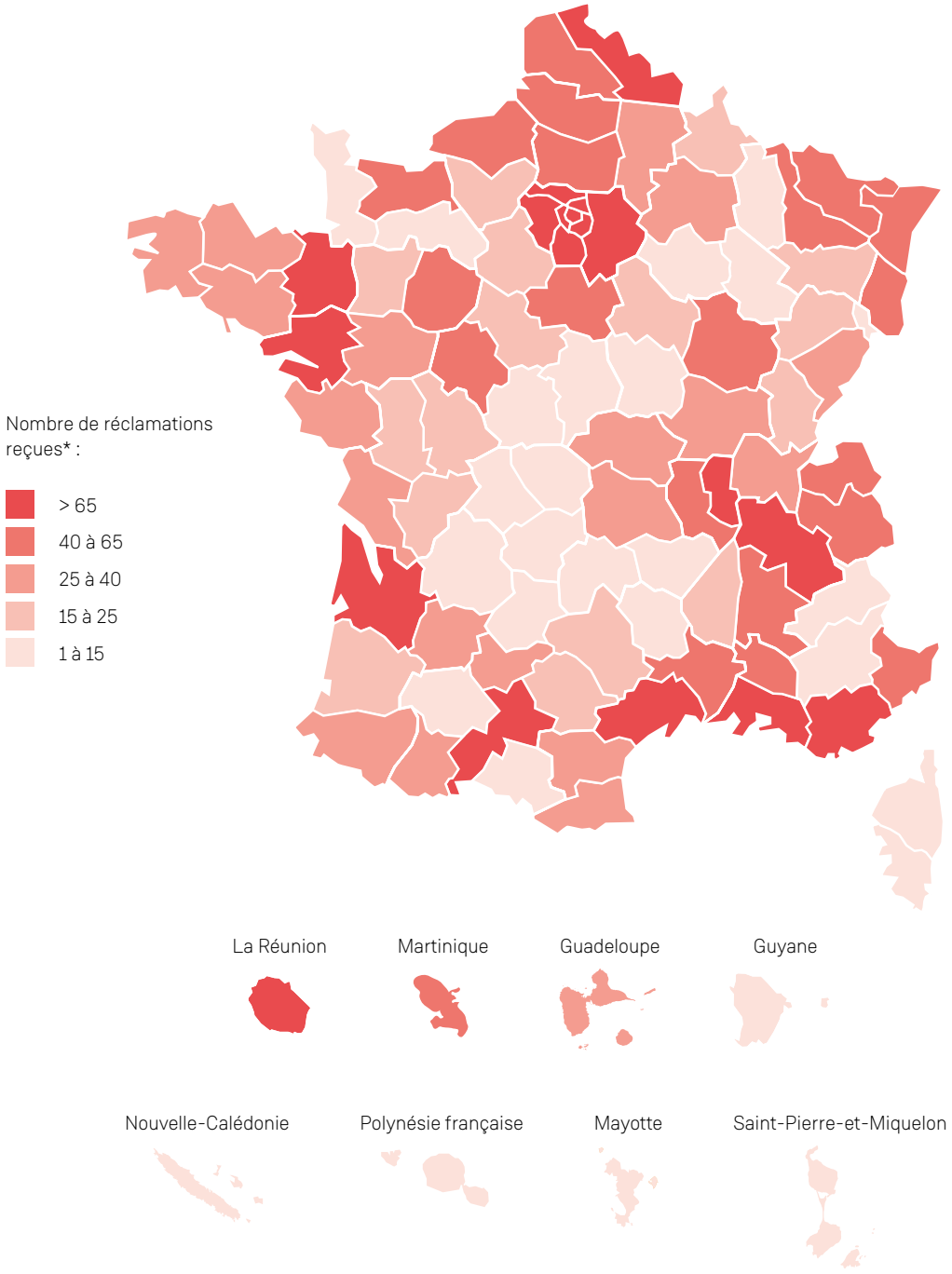
Réclamations reçues concernant les discriminations selon la région de résidence, 2019

Région de résidence	Part des réclamations par région (%)	Nombre de réclamations pour 100 000 habitants*
Île-de-France	29,5	14,2
Auvergne-Rhône-Alpes	13,1	9,6
Occitanie	8,8	8,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6,6	7,7
Hauts-de-France	6,4	6,3
Nouvelle-Aquitaine	5,6	5,5
Grand Est	5,4	5,7
Pays de la Loire	4,2	6,6
Territoires d'outre-mer	3,8	6,6
Bretagne	3,5	9,4
Bourgogne-Franche-Comté	3,5	7,3
Normandie	2,9	5,1
Centre-Val de Loire	2,7	6,1
Corse	0,4	7,1
Étranger	0,3	
Indéterminé	3,4	
Total	100,0	

* Source INSEE : résultats provisoires arrêtés fin 2018 ; Pour les départements d'Outre-mer, année 2015.

Carte 4

Réclamations reçues concernant les discriminations selon le département de résidence des personnes, France entière, 2019



* Méthode de discrétisation par quantiles.

Discriminations et quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)

Une analyse menée sur les dossiers reçus en 2018 indique que si la fréquence des saisines liées aux discriminations est sensiblement la même quel que soit le quartier de résidence, les critères de discriminations évoqués diffèrent : les populations des QPV sont davantage discriminées en raison de l'origine, des convictions religieuses ou de l'apparence physique que celles résidant hors des quartiers prioritaires. À l'inverse, celles-ci déclarent moins souvent de discriminations fondées sur les critères du handicap, du sexe ou de la grossesse (Tableau 13).

Le lieu de résidence ne semble pas être un critère de discrimination davantage cité par les personnes résidant dans les quartiers prioritaires qui saisissent le Défenseur des droits, alors même que ce critère a été introduit dans la législation pour répondre aux situations de discriminations subies par les habitants de ces quartiers, et que des études récentes indiquent l'existence de discriminations liées à la réputation du lieu de résidence lors de l'accès à l'emploi par exemple [L'Horty 2019, Du Parquet 2019, Eberhard 2016, Bunel 2016, L'Horty 2012, Petit 2015]. Il est possible que les victimes de discrimination imputent davantage l'inégalité de traitement à d'autres critères, tels que l'origine, le sexe, qu'au fait de résider dans un quartier défavorisé. À ce titre, l'étude récente de Kirzsbaum et al. indique que les discriminations fondées sur le lieu de résidence se combinent bien souvent avec d'autres critères que sont principalement l'origine ou le genre, ce que confirme nos saisines [Kirszbaum 2016].

Tableau 13

Principaux critères de discrimination cités par les personnes, selon leur lieu de résidence (en %), 2018

	Hors QPV (%)	QPV (%)	Total (%)
Origine/race/ethnie	14,0	20,8	15,0
Handicap	22,3	19,5	21,8
État de santé	11,7	8,7	11,3
Nationalité	7,7	7,9	7,7
Conviction religieuse	2,4	6,1	2,9
Apparence physique	2,8	4,5	3,0
Âge	5,5	4,4	5,3
Lieu de résidence	3,8	3,4	3,7
Sexe	5,6	3,3	5,3
Autre critère	12,9	10,9	12,6



Handicap et état de santé : premiers critères de discrimination pour lesquels le Défenseur des droits est saisi

Parmi les réclamations reçues en 2019 concernant une discrimination, le handicap constitue le premier critère évoqué avec plus de 22 % des réclamations. Le critère d'état de santé représente 10 % des réclamations. Ces résultats sont corroborés par de nombreuses enquêtes qui mettent en évidence que les personnes ayant des problèmes de santé ou de handicap déclarent beaucoup plus fréquemment que les autres être confrontées à des comportements stigmatisants [Bouvier 2014]. Les discriminations liées au handicap dont l'institution a été saisie se produisent dans un tiers des cas dans le domaine de l'emploi, dans 20 % des cas dans le domaine de l'Éducation nationale ou de l'enseignement et dans 11 % des cas dans l'accès aux biens et services privés.

En revanche, le critère « perte d'autonomie » reste encore peu mobilisé par les victimes de discrimination, alors que le Défenseur des droits constate que de nombreuses personnes accueillies au sein des établissements médico-sociaux font l'objet d'atteintes à leurs droits fondamentaux en raison de leur perte d'autonomie et subissent des agissements ayant pour effet de porter atteinte à leur dignité et de créer un environnement hostile, dégradant et humiliant. La perte d'autonomie qui peut accompagner l'avancée en âge ne fait qu'accroitre la vulnérabilité des personnes et, de ce fait, les exposer à des actes de maltraitance.

L'origine supposée des personnes en cause dans 30 % des réclamations reçues pour discrimination

Les critères d'origine et de nationalité sont cités respectivement dans 15 % et 10 % des cas. Il s'agit des 2e et 4e critères les plus fréquemment cités par les réclamantes et réclamants. Il convient de souligner que la discrimination liée à l'origine peut également s'appréhender via d'autres critères connexes comme la religion, l'apparence physique, l'appartenance ou non à une prétendue race, l'appartenance ou non à une nation, le patronyme, la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français. Si on regroupe l'ensemble des réclamations relevant de ces critères, alors près de 3 réclamations sur 10 sont potentiellement en lien avec l'origine supposée.

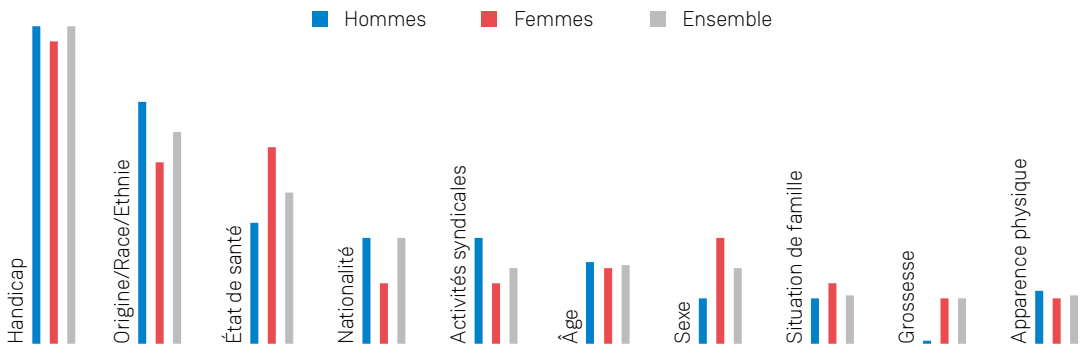
Contrairement aux autres formes de discriminations qui sont massivement identifiées dans la sphère de l'emploi, les inégalités liées à l'origine se produisent dans l'intégralité des sphères de la vie sociale et sont largement invisibilisées, leur ampleur n'étant pas reflétée dans nos saisines du fait notamment des difficultés à établir une présomption des faits de discrimination (pas de récépissé lors des contrôles de police, problème des indicateurs dans les organisations, etc.) et du non-recours.

Dans l'enquête « Accès aux droits », les discriminations fondées sur le sexe, l'âge, l'apparence physique et la religion représentent une part plus importante de l'ensemble des discriminations, comparativement à la part de ces discriminations au sein des saisines reçues [Défenseur des droits 2019]. Seules les discriminations fondées sur le handicap ou l'état de santé sont plus fréquentes en proportion dans les saisines reçues par l'institution que dans l'enquête « Accès aux droits ». Ces premiers éléments de comparaison donnent à voir que, selon les critères de discrimination, la confiance de voir sa démarche aboutir ou la légitimité perçue par la population à faire valoir ses droits est très contrastée.

On constate enfin que les femmes saisissent davantage le Défenseur des droits pour des discriminations fondées sur l'état de santé, le sexe, la grossesse et la situation de famille que les hommes (Figure 3). Les hommes déclarent plus de discriminations liées à l'origine et à l'activité syndicale (voir encart).

Figure 3

10 principaux critères de discrimination évoqués selon le sexe des personnes (en %), 2019



Plus de la moitié des adhérentes et adhérents d'organisations syndicales se déclarent victimes de discrimination liée à leur activité

Alors qu'en France, le droit à la grève et la liberté syndicale sont garantis constitutionnellement, l'engagement syndical s'accompagne souvent d'une stigmatisation. Il peut être perçu par l'employeur comme incompatible avec la performance économique de l'entreprise, ses objectifs à court terme ou sa valeur concurrentielle.

En 2019, le critère de l'activité syndicale représentait 5 % des réclamations reçues liées à une discrimination, soit un peu plus de 300 dossiers pour l'année [Défenseur des droits 2019d]. Pour la plupart, ces discriminations concernent l'évolution de carrière des réclamantes et réclamants.

L'étude menée en 2019 par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT) auprès des personnes syndiquées indique que près de la moitié (46 %) d'entre elles estiment avoir déjà été discriminées au cours de leur carrière professionnelle en raison de leur activité syndicale.

Un fort investissement dans une activité syndicale visible (adhésion de longue durée, participation à des grèves, à des négociations, distribution de tracts, exercice d'un mandat syndical, etc.) accroît significativement le risque de déclarer une expérience de discrimination. Les personnes ayant un mandat de délégué syndical en particulier témoignent d'une exposition significativement plus forte aux discriminations et à la dégradation de leurs conditions de travail.

En matière de recours, les victimes de discrimination syndicale se mobilisent davantage que les personnes discriminées en raison d'autres critères ou dans d'autres circonstances. Ce taux de mobilisation élevé est sans doute lié à une meilleure identification, au sein de ces populations, des voies de recours existantes en matière de discrimination. Toutefois, il convient de signaler que parmi les personnes ayant tenté de faire cesser la discrimination, 57 % considèrent que la situation n'a pas évolué positivement et, plus grave, 44 % rapportent avoir fait l'objet de mesures de rétorsion suite aux démarches entreprises (telles que dégradation des conditions de travail, harcèlement, mise à l'écart, tentative de licenciement, etc.).



Religion, orientation sexuelle, vulnérabilité économique… : des discriminations visibles mais qui donnent lieu à peu de réclamations

« G., élève de première au Lycée, est trans, et souhaite qu'on utilise le masculin pour le désigner. Ses camarades et ses professeurs le font. Cependant, il a été rappelé à l'ordre par le proviseur et la proviseure-adjointe considérant que sa démarche "choquait et apportait de la confusion au Lycée [..] ". G. se dit désespéré et prêt à interrompre sa scolarité. »

Département du Rhône, 2018

Certains critères restent encore peu mobilisés par les victimes de discrimination, alors que des études ont mis en évidence l'ampleur de ces phénomènes discriminatoires dans la société française. L'enquête « Accès aux droits » indique à cet égard que la religion, l'orientation sexuelle ou encore le quartier d'habitation sont des motifs de discriminations fréquents pour 4 personnes sur 10 [Défenseur des droits 2020], alors même qu'ils représentent moins de 3 % des réclamations pour discrimination adressées au Défenseur des droits.

Ces résultats traduisent une visibilité importante en population générale des discriminations fondées sur ces critères mais des recours encore rares de la part des victimes.

Concernant les réclamations relatives aux discriminations fondées sur la religion, le Défenseur des droits constate que les situations sont souvent le reflet d'une interprétation erronée des principes de laïcité et de neutralité. L'enquête « Accès aux droits » révèle, par ailleurs, que ces discriminations peuvent difficilement être abordées indépendamment de celles qui portent sur l'origine, comme évoqué plus haut. C'est également la conclusion d'un récent rapport de l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne [FRA 2017].

Enfin, si la précarité est reconnue comme un facteur d'injustice, la discrimination qu'elle peut engendrer est difficile à mesurer.

En effet, trois ans après l'ajout de « la vulnérabilité économique » parmi les critères de discrimination interdits par la loi, ce critère, dont le périmètre est encore flou, reste peu mobilisé par les victimes. En 2019, moins de 2 % des réclamations liées à une discrimination concernent ce critère.

Pourtant, la récente étude menée à l'initiative du Défenseur des droits et du Fonds CMU révèle l'existence de comportements discriminatoires fréquents, notamment de la part de professionnels de santé, envers des patients en situation de précarité économique [Défenseur des droits 2019c].

L'emploi : 1er domaine concerné par les discriminations

« Mme D. sollicite, dans le cadre d'un recours gracieux, la révision de son compte rendu d'entretien d'évaluation professionnel couvrant la période 2017/2018. Elle conteste certaines observations mentionnées dans ce document relatives à son état de santé (suite à un congé longue maladie de juin 2014 à septembre 2015) qu'elle considère discriminatoires et pouvant porter préjudice à son évolution de carrière. »

Département de la Seine-Maritime, 2019

« Mme M., employée comme vendeuse dans une boulangerie, constate une dégradation de ses conditions de travail depuis l'annonce de sa grossesse à son employeur. Suite à un arrêt de travail lié à son état, elle sollicite, sur les conseils du médecin de travail, un aménagement de ses conditions de travail (port de charges - station debout permanente – temps de travail…). Son employeur le refuse et lui propose une rupture conventionnelle. Mme M., ne pouvant accepter, est contrainte de poursuivre son travail dans les mêmes conditions. »

Département de la Seine-Maritime, 2019

L'emploi demeure de loin le 1er domaine concerné par les discriminations portées à la connaissance de l'institution. Les réclamations reçues liées à des discriminations ont lieu dans 27 % des cas dans l'emploi privé et dans 19 % des cas dans l'emploi public (Figure 4).

Ces résultats sont cohérents avec ceux de l'enquête « Accès aux droits » qui indique qu'une personne sur deux considère que les discriminations sont fréquentes au cours d'une recherche d'emploi, une sur trois dans la carrière, et un tiers de la population active (34 %) rapporte des discriminations dans son parcours professionnel au cours des 5 dernières années [Défenseur des droits 2020].

Les principaux critères évoqués par les réclamantes et réclamants sont le handicap, l'origine, l'état de santé, l'activité syndicale, le sexe, l'âge et enfin la grossesse. Ces 7 critères regroupent 80 % des réclamations liées à des discriminations dans le milieu professionnel. Les femmes interpellent régulièrement le Défenseur des droits pour des discriminations dans l'emploi liées à la grossesse et à la situation de famille.

Le 11e baromètre des discriminations dans l'emploi, réalisé annuellement avec l'Organisation internationale du travail (OIT), a révélé l'importance de l'exposition de la population active au harcèlement et aux propos ou comportements sexistes, homophobes, racistes, liés à la religion, ou à l'état de santé pouvant contribuer à créer des situations de harcèlement discriminatoire [Défenseur des droits 2018b]. Une personne active sur quatre déclare avoir fait l'objet de ce type de propos ou comportement aux cours des 5 dernières années, selon l'enquête « Accès aux droits ». Les femmes restent particulièrement exposées au risque de harcèlement discriminatoire, notamment dans le cadre du retour de congé maternité [Simon 2019b].

Les discriminations dans l'accès au logement : un phénomène peu visible et pourtant fréquent

Les réclamations dont le Défenseur des droits est saisi sur le logement sont peu nombreuses au regard de l'ampleur des discriminations qui existent dans ce domaine. L'enquête « Accès aux droits » montre en particulier un contraste saisissant entre une perception aigüe, du point de vue des représentations collectives, des discriminations à l'œuvre lors de la recherche d'un logement à louer (46 % de la population considère que les discriminations lors de la recherche d'un logement à louer sont fréquentes) et un très faible taux de démarches entreprises par les victimes de discrimination pour faire valoir leurs droits (seules 11 % des personnes ayant déclaré avoir fait l'objet d'une discrimination ont entamé des démarches) [Défenseur des droits 2020].

À noter que, en matière de logement, contrairement à ce qui se passe dans l'emploi, la discrimination est appréhendée bien souvent uniquement lors de l'accès au logement, et rarement pendant l'occupation du logement, ou lors de la fin de l'occupation (notamment dans le cadre d'un congé ou d'une rupture du bail pour un motif prévu par la loi). Cela conduit à laisser dans l'ombre des situations, potentiellement nombreuses, très peu étudiées à ce jour.

Le faible taux de recours des victimes est confirmé par la part réduite des saisines liées à des discriminations dans l'accès au logement, parmi l'ensemble des réclamations relatives à des discriminations dont le Défenseur des droits est saisi chaque année : en 2019, 6 % des réclamations relatives aux discriminations ont porté sur l'accès au logement. Parmi ces réclamations, les trois principaux critères de discriminations évoqués par les réclamantes et réclamants sont le handicap, l'origine et la situation de famille.

Des études et tests de situation (*testings*), ayant bénéficié du soutien du Défenseur des droits, complètent la connaissance dans ce domaine, en particulier s'agissant des discriminations dans l'accès à la location dans le secteur privé. Ils montrent que les discriminations à l'encontre des individus d'origine étrangère ou perçus comme tels sont très fortes dans l'accès au logement. Si ces discriminations semblent plus marquées pour les offres qui émanent de particuliers, elles restent élevées parmi les professionnels de l'immobilier [Bunel 2016, Le Gallo 2019]. Une étude récente, menée à l'initiative du Défenseur des droits et du Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a confirmé ce résultat. Cette étude a également montré qu'un simple courrier d'alerte adressé aux agences immobilières identifiées à forte probabilité de discrimination avait un impact fort sur les comportements discriminatoires, et pouvait s'avérer être une solution efficace de lutte contre les discriminations à court terme [Défenseur des droits 2019e, Chareyron 2019].

D'autres études ne laissent aucun doute sur l'ampleur des différences de traitement dans l'accès au logement social [Desage 2012, Sala Pala 2013, Bonnal 2014], y compris lorsque les candidats sont reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable [Weill 2013], alors même que les recours exercés par les personnes concernées pour faire reconnaître leurs droits restent anecdotiques. En effet, depuis la création de la Halde en 2005, puis du Défenseur des droits en 2011, à peine 3 % des réclamations annuelles relatives à des discriminations concernent l'accès au logement social.

Dans le contexte de pénurie d'offre de logements sociaux que connaît la France depuis plusieurs années dans les secteurs en tension, le grand nombre de demandeurs éligibles au logement social laisse aux attributaires une grande marge de manœuvre pour le choix des occupants qui peut s'effectuer sur d'autres critères moins légitimes, tel que l'origine par exemple comme l'évoque certains auteurs [Desage 2012, Sala Pala 2013, Bonnal 2014].



Par ailleurs, si la politique du logement social menée en France constitue un moyen de régulation à la disposition des pouvoirs publics en vue de répondre aux objectifs sociaux définis par les collectivités territoriales, « *cette régulation met cependant potentiellement en jeu non seulement des mécanismes de discrimination mais aussi, du fait de l'inscription spatiale du logement des mécanismes de ségrégation, tous ces mécanismes supposant des formes de catégorisation des publics et des espaces* » [Sala Pala 2013].

Les principaux organismes mis en cause

Dans un peu plus d'une centaine de dossiers seulement, le mis en cause désigné est une personne physique, soit moins de 3 % des réclamations. Ce chiffre est relativement faible au regard de l'ampleur du phénomène de discriminations dans l'accès au logement par exemple, pour lequel il est reconnu que les 2/3 des locations privées sont gérées en direct par les particuliers, et que les phénomènes de discriminations sont plus fréquents chez ces particuliers que dans les agences immobilières.

Parmi les personnes morales mises en causes en 2019, les collectivités territoriales et les services de l'Éducation nationale sont les organismes les plus souvent cités dans les réclamations liées aux discriminations, suivis des services de soins et de santé (Tableau 14).

Les acteurs du logement représentent 4 % des mis en cause dans les réclamations liées aux discriminations.

Dans ces analyses, il n'est bien souvent pas possible de distinguer les mis en cause relevant du secteur privé de ceux relevant du public, au regard de leurs multiples désignations par les réclamants ou du manque de précisions : désignation du mis en cause par son patronyme, le service (ressources humaines par exemple), le nom de l'employeur, etc. De même, dans certains cas, il n'est pas possible de déterminer le rôle joué par le mis en cause cité (par exemple, « l'Éducation nationale » ou « la mairie » peuvent être des employeurs ou des fournisseurs de services).

Tableau 14

Principaux organismes mis en cause dans les réclamations liées aux discriminations (en %), 2019

		%
Collectivités territoriales		**12,0**
Éducation nationale		**6,7**
Dont	Rectorats, académies	3,3
	Établissements scolaires	2,2
Services de santé		**5,2**
Dont	Centres hospitaliers, cliniques	3,4
Entreprise, employeur, agence intérim		**4,9**
Organismes de protection sociale		**4,1**
Acteurs du logements		**4,0**
Dont	Agences immobilières, syndicats	1,8
	Bailleurs sociaux	1,7
Organismes de formation et études supérieures		**3,3**
Préfectures et sous-préfectures		**2,9**
Autres institutions de l'État		**2,8**
Services sociaux et médico sociaux		**2,7**
Forces de sécurité		**2,4**
Transports		**1,9**
Autres		**36,1**
Mis en cause inconnus ou non précisés		**7,2**

Note : Dans ce tableau ne figurent pas les personnes physiques mises en cause dans les réclamations.

La déontologie de la sécurité

Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie commis par une ou plusieurs personnes exerçant une mission de sécurité peut saisir le Défenseur des droits pour faire reconnaître les atteintes aux droits.

Selon les résultats de l'enquête « Accès aux droits », 50 % des 18-79 ans considèrent que les discriminations sont fréquentes lors de contacts avec la police. Cette même enquête révèle que les recours exercés par les personnes confrontées à des manquements des forces de sécurité sont rares, en partie parce qu'elles considèrent ces démarches comme vaines ou qu'elles ont peu confiance dans les institutions de la police ou de la justice [Défenseur des droits 2020].

En 2019, plus de 2 000 réclamations ont été reçues par le Défenseur des droits concernant la déontologie de la sécurité, soit 3,2 % des dossiers reçus. Ce nombre a fortement augmenté au cours des dernières années (+ 178 % entre 2014 et 2019).

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ?

Parmi les personnes ayant saisi le Défenseur des droits pour des problèmes en lien avec la déontologie des forces de sécurité, 64 % sont des hommes. L'âge moyen des réclamantes et réclamants est de 39,6 ans contre 45,6 ans en moyenne pour l'ensemble des réclamants. La déontologie de la sécurité constitue, après la protection de l'enfance, le domaine de compétence pour lequel les réclamants sont les plus jeunes.

Les personnes saisissent l'institution dans 35 % des cas via le formulaire en ligne sur Internet et dans 30 % des cas par courrier.

Près de 30 % des réclamantes et réclamants résident en région Île-de-France, 11 % en Auvergne-Rhône-Alpes et 10 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Avec près de 6 réclamations pour 100 000 habitants, les résidents d'Île-de-France sollicitent davantage l'institution pour des problèmes en lien avec la déontologie des forces de sécurité que le reste de la population (Tableau 15).

Une analyse spécifique menée sur les saisines reçues en 2018 indique que les résidents des quartiers prioritaires de la ville (QPV) interpellent davantage le Défenseur des droits pour des questions en lien avec la déontologie des forces de sécurité, que les résidents hors QPV. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que ces quartiers se caractérisent par une délinquance plus intense, et des rapports entre les forces de l'ordre et la population plus difficiles, voire conflictuels.

Enfin, il est établi que les personnes correspondant au profil de « jeune homme perçu comme noir ou arabe » font davantage l'objet de contrôles d'identité et témoignent également de relations plus dégradées avec les forces de l'ordre (voir Encart).

La part importante de ces populations dans les QPV [ONPV 2015] pourrait expliquer en partie ces résultats. Enfin, la présence des délégués du Défenseur des droits en zone urbaine et dans les quartiers prioritaires est importante, favorisant un accès au service.

Tableau 15

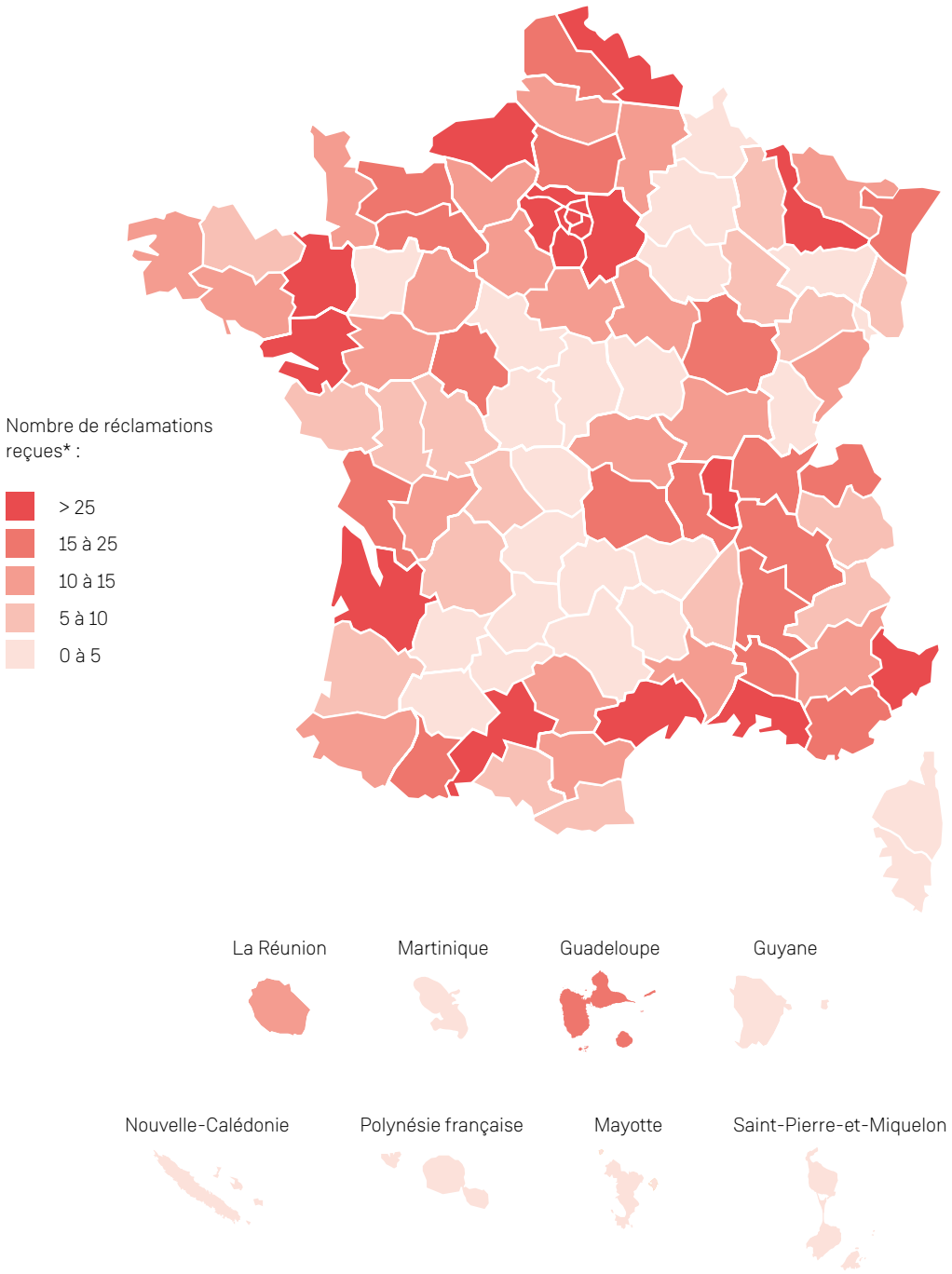
Réclamations liées à la déontologie de la sécurité selon la région de résidence, 2019

Région de résidence	Part des réclamations par région (%)	Nombre de réclamations pour 100 000 habitants*
Île-de-France	28,5	5,7
Auvergne-Rhône-Alpes	11,0	3,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9,8	4,7
Occitanie	9,5	3,9
Nouvelle-Aquitaine	7,0	2,8
Grand Est	5,2	2,3
Hauts-de-France	5,3	2,1
Normandie	4,8	3,5
Bourgogne-Franche-Comté	3,0	2,6
Pays de la Loire	3,7	2,4
Bretagne	3,3	2,4
Centre-Val de Loire	2,4	2,3
Territoires d'outre-mer	2,2	2,4
Corse	0,2	1,8
Étranger	0,2	
Indéterminé	3,6	

* Source INSEE : résultats provisoires arrêtés fin 2018 ; Pour les départements d'outre-mer, année 2015.

Carte 5

Réclamations reçues concernant la déontologie de la sécurité selon le département de résidence des personnes, France entière, 2019



* Méthode de discrétisation par quantiles.

Violences et refus de plainte : premiers motifs de recours

Les violences constituent le premier motif de recours évoqué par les personnes qui saisissent l'institution pour des questions de déontologie des forces de sécurité, suivi des refus de plaintes et des propos déplacés ou insultants.

Si les forces de l'ordre peuvent avoir recours à la force dans le cadre de leur mission, celle-ci ne peut cependant pas être mise en œuvre dans n'importe quelles circonstances et doit respecter les principes de légitimité, de nécessité, de proportionnalité et de précaution. Ainsi, tout usage de la force qui ne serait pas nécessaire ou se révélerait disproportionné constituerait une violence illégale commise par des agents exerçant une mission de sécurité.

Dans les faits, il est souvent difficile de réunir les éléments permettant de conclure au caractère illégitime de l'usage de la force, ce qui peut expliquer les faibles taux de recours des victimes.

Les moyens mis à la disposition des forces de sécurité pour assurer le maintien de l'ordre ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies. En particulier, l'utilisation des armes dites « de force intermédiaire » s'est fortement développée et l'usage des lanceurs de balles de défense, au départ réservé à des situations extrêmes, est progressivement devenu banal dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. Ce phénomène pourrait expliquer en partie l'augmentation des réclamations reçues par l'institution mettant en cause des faits de violences, qui passent de moins de 250 dans les années 2014/2015 à plus de 500 en 2019.

Les contrôles d'identité : les hommes et les jeunes perçus comme noirs ou arabes davantage exposés

Selon plusieurs études, la fréquence des contrôles d'identité en population générale en France serait plus élevée que dans la plupart des pays européens [Jobard 2019]. Face à ce constat, les enquêtes se sont multipliées en France afin de mieux documenter les pratiques lors des contrôles d'identité et de déterminer leur répartition au sein des populations [Jounin 2015, Gautier 2019, Peaucellier 2016, Oberwittler 2018].

Selon l'enquête « Accès aux droits », la fréquence des contrôles d'identité et leurs modalités d'intervention varient fortement selon l'environnement ou les caractéristiques des personnes contrôlées [Défenseur des droits 2020, Jobard 2019]. Ainsi la fréquence des relations avec les forces de l'ordre augmente sensiblement lorsque les personnes résident dans les villes de plus de 100 000 habitants, ou encore dans une cité ou un grand ensemble. Les hommes font également l'objet de plus de contrôles que les femmes, d'autant plus s'ils ont le profil du « *jeune homme, perçu comme noir ou arabe* ». Ces derniers ont alors 20 fois plus de chance que les autres d'être contrôlés.

Ces résultats suggèrent un ciblage des contrôles d'identité sur ces groupes spécifiques de populations. Ces derniers témoignent par ailleurs de relations plus dégradées avec les forces de l'ordre. Ils rapportent plus souvent avoir été tutoyés (40 % contre 16 % en moyenne), insultés (21 % contre 7 %) ou brutalisés (20 % contre 8 %) lors du dernier contrôle. Ces expériences négatives et la fréquence des contrôles sont associées à un plus faible niveau de confiance envers les forces de l'ordre.

Alors que les services de police et de gendarmerie sont tenus, en application de l'article 15-3 du code de procédure pénale, de recevoir la plainte de toute victime d'une infraction à la loi pénale, quels que soient le lieu de sa commission ou le lieu de domiciliation de la victime, il arrive que des personnes se rendent au commissariat pour déposer plainte et se voient refuser ce droit, comme le constate l'institution : en 2013, une cinquantaine de personnes saisissaient le Défenseur des droits pour un refus de plainte, en 2019, elles sont plus de 150. Ces réclamations sont adressées principalement par des personnes résidant dans des zones urbaines.

À partir des enquêtes menées pour le suivi des dossiers, le Défenseur des droits a pu constater que des policiers ou gendarmes incitaient parfois les plaignants à ne déposer qu'une main courante et non une plainte. La main courante est simplement déclarative. Contrairement à une plainte, le but de la main courante n'est pas d'engager des poursuites à l'encontre de l'auteur des faits mais de signaler la nature et la date des faits aux forces de l'ordre. Cela peut être utile si une procédure judiciaire a lieu ultérieurement. Le Défenseur des droits a relevé que plusieurs prétextes peuvent être alors invoqués pour refuser un enregistrement de la plainte. Certains peuvent se justifier (lorsque les forces de l'ordre estiment que les faits dénoncés ne peuvent être qualifiés pénalement), d'autres (manque de temps, surcharge de travail, absence de traducteur) sont incompatibles avec les droits de la victime.

Tableau 16

Principaux motifs de réclamations évoqués (en %), 2019

	%
Violences	27,5
Non-respect de la procédure	15,8
Refus de plainte	13,3
Propos déplacés ou insultants	12,3
Manque d'impartialité	9,8
Verbalisation abusive	4,8
Refus d'intervention	2,4
Conditions matérielles indignes	2,1
Palpation de sécurité, fouille à nu	2,0
Défaut d'attention à l'état de santé	1,3
Menottage ou entraves	1,1
Dégradation de biens	1,0
Autres griefs	6,6



Les principaux organismes mis en cause

Dans plus de la moitié des cas, l'activité de sécurité mise en cause est la police nationale, suivi dans 17 % des cas de la gendarmerie nationale et dans 15 % des cas de l'administration pénitentiaire. La police municipale est mise en cause dans un peu plus de 6 % des dossiers (Tableau 17).

Tableau 17

Activité de sécurité mise en cause par les personnes, 2019

	%
Police nationale	55,1
Gendarmerie nationale	16,6
Administration pénitentiaire	14,7
Police municipale	6,7
Services de sécurité privée	3,8
Services de surveillance des transports en commun	1,9
Services des douanes	0,4
Enquêteur privé	0,3
Autres	0,5

Les lanceurs d'alerte

Comme l'évoque l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans toute démocratie ouverte et transparente. La reconnaissance qui leur est accordée et l'efficacité de leur protection en droit et en pratique contre toutes sortes de représailles constituent un véritable "marqueur" démocratique, ainsi qu'une question de droits fondamentaux (liberté d'expression et d'information). Révéler des dysfonctionnements graves dans l'intérêt public doit devenir le réflexe normal de tout citoyen responsable ayant pris connaissance de dangers graves pour l'intérêt général* » [APCE 2019].

Depuis 2016, le Défenseur des droits s'est vu confier la mission d'orienter et de protéger les lanceurs d'alerte[23]. Le lanceur d'alerte est défini[24] comme toute « *personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* ».

De 2016 à fin 2019, l'institution a reçu 255 saisines relatives à la protection des lanceurs d'alerte (16 en 2016, 71 en 2017, 84 en 2018 et 84 en 2019), ce qui demeure relativement peu élevé au regard de l'ampleur du sujet. L'absence de connaissance de la loi et de ses droits, la complexité du cadre juridique et la crainte de représailles sont manifestement les principales raisons qui expliquent que les personnes gardent le silence. Toutefois, la conviction que rien ne sera fait constitue également une explication à cette absence d'alerte selon l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe [APCE 2019].

À cela s'ajoute le fait qu'en France le régime de protection des lanceurs d'alerte issu de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 dite Sapin 2 est, d'une part, méconnu car l'information des lanceurs d'alerte est insuffisante, d'autre part, peu sécurisé car la législation très complexe manque de cohérence.

Parmi les réclamations adressées au Défenseur des droits en 2019, on constate qu'une large portion des demandes a trait au domaine économique au sens large (fraudes, malversations, conflits d'intérêts), soit 31 % des saisines. 15 % portent sur des questions concernant la justice ou la sécurité au sens large également. Enfin 7 % relèvent du domaine de la santé publique[25].

Plus d'un tiers des réclamations (36 %) sont uniquement relatives à des demandes d'orientation, 45 % à des demandes de protection et 19 % sont des demandes d'orientation et de protection.

[23] LOI organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

[24] Art. 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

[25] Pour les 47 % des réclamations restantes il n'est pas possible de dégager une typologie pertinente tant le champ possible des alertes est vaste.

Quelles sont les caractéristiques des réclamantes et réclamants ?

Parmi les 84 saisines reçues en 2019, 60 % sont adressées par des hommes, et 30 % par des femmes. 10 % des saisines sont anonymes ou effectuées par des personnes morales. Pour 14 % des dossiers reçus en 2019, le lieu de résidence de la personne n'est pas précisé.

L'Île-de-France et la Provence-Alpes-Côte d'Azur enregistrent 30 % des réclamations des lanceurs d'alerte, suivis des régions Occitanie, Grand-Est et Nouvelle-Aquitaine (constituant chacune 8,3 % des réclamations) (Tableau 18).

Les deux tiers des personnes qui saisissent l'institution sont dans une relation de travail avec le mis en cause (salariés ou agents publics).

Tableau 18

Réclamations liées aux lanceurs d'alerte selon la région de résidence des personnes, 2019

Région de résidence	%
Île-de-France	21,4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9,5
Occitanie	8,3
Nouvelle-Aquitaine	8,3
Grand-Est	8,3
Auvergne-Rhône-Alpes	7,1
Pays de la Loire	4,7
Hauts-de-France	3,5
Normandie	2,3
Bretagne	2,3
Centre-Val de Loire	2,3
Territoires d'outre-mer	2,3
Bourgogne-Franche-Comté	0,0
Corse	0,0
Étranger	5,9
Indéterminé	13,8
Total	100,0

Conclusion

En s'attachant à mieux identifier le profil des personnes qui saisissent l'institution, ce premier rapport témoigne du fait que l'institution est sollicitée en grande partie par une population vulnérable ou en situation de grande précarité économique. Quatorze pour cent des personnes ayant sollicité l'institution sont au chômage, une sur trois déclare des difficultés financières dans la vie courante, plus d'un réclamant sur dix réside dans un quartier de la politique de la ville, caractérisé par une population plus pauvre, avec des difficultés d'insertion et d'emploi importantes. Les atteintes aux droits auxquelles ces populations, déjà fragilisées, sont confrontées sont d'autant plus préoccupantes qu'elles sont susceptibles, si elles ne sont pas corrigées, de les faire basculer durablement dans des situations d'extrême précarité.

Autre résultat marquant : les difficultés auxquelles les services publics sont confrontés pour assurer une réponse effective aux besoins de la population et la persistance des inégalités d'accès aux services publics, dans les outre-mer en particulier. Toutes les catégories d'âge sont concernées par les difficultés administratives, les jeunes comme les personnes âgées. Les difficultés engendrées par la dématérialisation restent préoccupantes, au regard du nombre de réclamations reçues en 2019.

En ce qui concerne les droits de l'enfant, bien que l'institution soit de plus en plus saisie, le faible nombre de réclamations atteste de leur déficit de notoriété au sein de la population, 30 ans après la ratification de la Convention internationale relative aux droits des enfants (CIDE) par la France. Les réclamations restent davantage le fait des catégories sociales les plus favorisées, traduisant, par effet miroir, la nécessité de mieux sensibiliser l'ensemble des populations à ces questions, et les jeunes eux-mêmes en particulier. Cette démarche paraît impérative dans un contexte où il a pu être démontré une forte corrélation entre la connaissance d'un ou plusieurs droits de l'enfant et le fait d'engager des démarches pour faire reconnaître une atteinte à un droit de l'enfant.

En matière de discrimination, selon les critères, la légitimité perçue par la population à faire valoir ses droits est très contrastée et certains critères restent encore peu mobilisés par les victimes. L'écart entre la prévalence des situations de discrimination attestée par les travaux de la recherche et de la statistique publique et le nombre de saisines témoigne de l'importance du non-recours.

Le même constat peut être convoqué sur les questions de déontologie de la sécurité (malgré une augmentation constante des réclamations depuis la création du Défenseur des droits) ou de protection des lanceurs d'alerte, pour lesquelles l'institution reste encore faiblement interpellée, conséquence probable d'une défiance ou d'un certain fatalisme envers les institutions.

Annexe 1

Mode de saisie du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits peut être saisi selon trois canaux différents :

- En adressant un courrier au siège de l'institution ;
- En remplissant le formulaire en ligne sur le site Internet de l'institution ;
- En contactant un délégué du Défenseur des droits : en 2019, 500 délégués du Défenseur des droits reçoivent gratuitement les usagers dans plus de 800 points d'accueil.

Les demandes adressées par courrier ou via le formulaire en ligne sont traitées dans un premier temps par les juristes du siège, puis éventuellement transmises aux délégués si le dossier rentre dans leur champ de compétences.

Les dossiers, qu'ils soient traités au siège ou par un délégué, sont saisis sur un logiciel de traitement de données, appelé AGORA.

Pour chaque dossier sont identifiées et précisées, les personnes physiques et morales (associations, entreprises, administrations…) en lien avec le dossier et leur rôle respectif.

- Le réclamant : est la personne présumée lésée. Un dossier comporte nécessairement au moins un réclamant. C'est généralement une personne physique.
- L'auteur de la saisine : quand un dossier comporte un réclamant et un auteur de la saisine, cela signifie que le réclamant (la personne présumée lésée) n'a pas lui-même saisi l'institution. Cette saisine a été faite par une tierce personne.
- Le mis en cause : est la personne (généralement morale) que le réclamant met en cause dans sa réclamation.

Le formulaire de saisie permet de renseigner des informations relatives au réclamant ou à défaut à l'auteur de la saisine telles que : la civilité, la classe d'âge, l'adresse, le statut professionnel et la catégorie socioprofessionnelle ; ainsi que des informations sur le mis en cause (nature du mis en cause, dénomination et adresse).

Le formulaire en ligne dispose d'un questionnaire facultatif permettant de renseigner les questions suivantes :

Actuellement, vivez-vous en couple ?

· Oui · Non

Avez-vous des enfants ?

· Oui · Non

L'un de vos parents, est-il de nationalité étrangère ?

· Non aucun des deux
· Oui, mon père
· Oui, ma mère
· Ne se prononce pas

Actuellement dans votre ménage, diriez-vous que financièrement ?

· Vous êtes à l'aise
· Ça va
· C'est juste
· Vous y arrivez difficilement
· Vous ne pouvez pas y arriver sans faire de dettes

Annexe 2

Classification des mis en cause

Une classification des mis en cause déclarés dans les réclamations a été réalisée comme suit :

- Institution étatique : réunit tous les ministères et services des ministères mis en cause, (hors ministère de l'Éducation nationale et ministère de la Justice), Sénat, Assemblée nationale, autorité administrative indépendante, sans précision plus détaillée

- Collectivités territoriales : regroupe les services des mairies, communauté de communes, métropole, départements (hors services de protection de l'enfance) et régions

- Organismes de protection sociale : cette catégorie renvoie aux mécanismes de prévoyance collective permettant aux individus de faire face aux « risques sociaux » tels que maladie, vieillesse, invalidité, chômage, charge de famille.... Cette catégorie rassemble les services de l'assurance maladie, Pôle emploi, Caf, Cnav, Cramif, Carsat, AGIR ARRCO, etc.

- Préfectures et sous-préfectures : comprend les services assurés par ces institutions (service de l'immigration, délivrance des titres...). Ne sont pas pris en compte ici les services des préfectures de polices, les services de protection de l'enfance et les différents services automatisés de délivrance des titres, mis en place dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération » (ANTS, CERT, BNDC).

- Services numérisés : cette catégorie comprend les services assurés dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération » par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et les anciens CERT (Centres d'expertises et de ressources des titres), les Bureaux nationaux des droits à conduire (BNDC), le Fichier national du permis de conduire (FNPC), ainsi que les services de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), RAPO, FPS, stationnement.gouv.

- Services des impôts et finances publiques : regroupe les trésoreries, les paieries départementales, les centres des finances publiques, la Direction générale ou les Directions régionales, départementales des finances publiques (DGFIP, DRFIP et DDFIP), l'URSSAF, les conciliateurs fiscaux, les services des impôts des particuliers et des entreprises mis en cause.

- Centre de détention pénitentiaire : comprend tous les centres de détention et l'ensemble de l'administration pénitentiaire, y compris les Services pénitentiaires d'insertion et de probation, les centres d'éducations fermés

- Éducation nationale : regroupe académies, rectorats, collèges, lycées, écoles, et leurs responsables, ainsi que les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN), les Direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN), les inspections académiques, ainsi que le ministère de l'Éducation nationale.

- Services de la justice : comprend les services et acteurs en charge du traitement des décisions judiciaires. Cette catégorie renvoie aux officiers du ministère public, des juridictions, des juges et tribunaux, des prudhommes, PJJ, ainsi que les avocats, huissiers, et le ministère de la justice.

- Établissements et services sociaux et médicaux-sociaux : regroupe les structures ou services décrits par l'Article L312-1 du code de l'Action sociale à l'exception des professionnels de l'aide à domicile. Sont regroupés les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les instituts médico-éducatifs (IME), les services sociaux, les services des tutelles et curatelles, les maisons communales de l'autonomie (MCA) et les foyers, mais aussi les services de l'action sociale (DASES, ESAT, CIAS, protection de l'enfance, ASE, MDPH, etc.).

- Les forces de sécurité : comprennent les services de la police nationale, municipale, la gendarmerie, l'armée, SUGE, services des douanes

- Banques et assurance privées

- Ambassades et consulats

- Mutuelles et assurances privées

- Services du logement : agence immobilières et bailleurs sociaux

- Soins et santé : cette catégorie regroupe les établissements de soins (hôpital, clinique), les professionnels médicaux et paramédicaux, l'ARS, le Ministère de la santé.

- Entreprises : renvoie aux différentes sociétés et entreprises, n'y sont pas comprises les sociétés d'économies mixtes.

- Transports : transports en commun, SNCF, RATP...

- Centres de formation et études supérieures : cette catégorie regroupe universités, centres de formation, Parcoursup, Crous.

Bibliographie

ACAT (2016). « L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France. » rapport d'étude.

Agence du numérique, ARCEP, Conseil général de l'économie (2016). « Baromètre du numérique, Equipement, usage et administration en ligne », Édition 2016.

APCE (2019). « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe » Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport.

Armagnague M, Tersini S (2019a). « L'émergence de l'allophonie comme construction d'une politique éducative. Le traitement scolaire des enfants migrants en France » Émulations -Revue de sciences sociales2019, n° 29.

Armagnague M, Rigoni I, Tersigni S (2019b). « A l'école en situation migratoire » Migrations Société, 176 - 2019/2.

Audoux L, Mallemanche C (2019). « L'accès au numérique pour les ménages des DOM : les jeunes bien connectés » Insee Focus, 159.

Audras-Mancy S, Pilon C (2018). « Vieillissement dans les quartiers prioritaires ». Rapport annuel 2017 ONPV.

Bonnal L, Boumahdi R, Favard P (2014). « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? » Economie et Statistique, N 464-465-466.

Bouvier E (2014). « Discriminations ressenties par les personnes en situation de handicap » DREES, Dossiers solidarités et santé, 53.

Bunel M, Ene E, L'Horty Y, Petit P (2016). « Effet de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi » Revue économique, 67 (3) : 525-50.

CGET (2017). » Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la ville, outil d'analyse et de comparaison des quartiers prioritaires et de leur environnement ».

Chareyron S, L'horty Y, Petit P, Mbaye S (2019). « Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte sur les discriminations liées à l'origine » Rapport d'étude.

Chay M, Mouhoussoune S (2020). « L'accès aux services publics dans les Outre-mer » CESE, Les études du Conseil économique, social et environnemental, 114 pages.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (2018). « L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer ». Année 2017, La documentation française, 2018.

Défenseur des droits (2020). « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France : Les analyses du Défenseur des droits » La documentation française, 136 pages.

Défenseur des droits (2019a). « Les outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. Les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non-discrimination. Appel à témoignages ». Etudes et Résultats, septembre 2019.

Défenseur des droits, Samusocial de Paris (2019b). « Adolescents sans logement. Grandir en famille dans une chambre d'hôtel » Etudes et Résultats, février 2019.

Défenseur des droits, Fond CMU, LIEPP (2019c). « Les refus de soins discriminatoires liés à l'origine et à la vulnérabilité économique dans trois spécialités médicales » Etudes et résultats, octobre 2019.

Défenseur des droits, OIT (2019d). « 12e baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi : les discriminations syndicales » Etudes et résultats, septembre 2019.

Défenseur des droits, LIEPP (2019e). « Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine. Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte du Défenseur des droits auprès d'agences immobilières » Etudes et résultats, octobre 2019.

Défenseur des droits, OIT (2019f). « Enfance et violence : la part des institutions publiques » Rapport annuel sur les droits de l'enfant 2019

Défenseur des droits (2019g). « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » Rapport, 71 pages.

Défenseur des droits, INSHEA (2018a). « Etude sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA) et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV) » Etudes et Résultats, décembre 2018

Défenseur des droits, OIT (2018b). « 11e baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi » Etudes et résultats, septembre 2018

Défenseur des droits (2014). « Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME ». Rapport, Mars 2014; 47 p.

Défenseur des droits (2013). « L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues : Bilan : 2000/2013 » Rapport, 101 pages.

Desage F (2012). « Un peuplement de qualité/ Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète » Gouvernement et action publique.

Dieusaert P (2019). « Taux d'activité, taux d'emploi, part et taux de chômage : une amélioration de la situation de l'emploi en quartiers prioritaires, sauf pour les jeunes » Rapport annuel 2018 ONPV. Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires. Tome II, p83

Du parquet L, Petit P (2019). « Discrimination à l'embauche : Ce que nous apprennent deux décennies de testing en France ». Rapport de recherche TEPP n°2019-01.

Eberhard M., Simon P (2016). « Expérience et perceptions des discriminations en Ile de France » Observatoire régionale des discriminations (ORDI), mars 2016.

Fauchille E, Thienpont C, Sannier O, Faure R, Trugeon A (2015). « Description de l'état de santé et des caractéristiques sociales des personnes entrées en détention en Picardie en 2013 (FRANCE) » BEH 18-19.

Gauthier J., de Maillard, J., Peaucellier, S. (2019), « Représentations et expériences de la police. Une enquête auprès des étudiants », Questions pénales, 32, 1, p. 1-4.

Jobard F, de Maillard J (2019) « Les relations police/population au prisme des contrôles d'identité ». In « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits. Tome 1 ». La documentation française.

Jounin N. et al. (2015) « Le faciès du contrôle. Contrôles d'identité, apparence et modes de vie des étudiant(e)s en Île-de-France », Déviance et société, 39, 1, 2015, p. 3-29.

Kirszbaum T (2016). « La reconnaissance publique des discriminations territoriales : une avancée en trompe l'œil » In Claire Hancock et al. (dir.), Discriminations territoriales, Entre interpellation politique et sentiment d'injustice des habitants, Editions de l'œil d'or, 2016.

Le Gallo J, L'Horthy Y, du Parquet L, Petit C (2019). « Les discriminations dans l'accès au logement en France : un testing sur les aires urbaines métropolitaines. » Insee Economie et Statistiques, 513.

Les petits frères des pauvres (2018). « L'exclusion numérique des personnes âgées » Rapport, 76 pages.

L'Horty Y (2019). « Discrimination dans l'accès à l'emploi : en diminution entre 2016 et 2018 » Rapport annuel 2018 ONPV. Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires. Tome II, p39.

L'Horty Y, Petit P (2012). « Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers par des politiques publiques mieux ciblées » in Politique de la ville Perspectives françaises et ouvertures internationales, éd Noémie Houard. Rapport & documents n°52, Questions sociales, centre d'analyse stratégique, p 131-45.

Manin J., Petit M, Rilhac C (2019). « Rapport d'information sur les discriminations dans les outre-mer », rapport 1793 fait au nom de la délégation aux outre-mer à l'Assemblée nationale, 2019.

Mazet P, Revil H (2018). « Vivre en situation de non-recours frictionnel. Une enquête menée dans trois Caf » Revue des politiques sociales et familiales Année 2018 128 pp. 51-58.

Ministère de la santé (2010). « Résoudre les refus de soin. » Rapport annuel sur le respect des droits des usagers du système de santé adopté en séance plénière de la Conférence nationale de santé le 10 juin 2010.

Oberwittler D., Roché S. (2018), « Ethnic disparities in police-initiated contacts of adolescents and attitudes towards the police in France and Germany «, in Oberwittler D., Roché S. (eds.), Police-citizen relations across the world. Comparing sources and contexts of trust and legitimacy, Abingdon, Routledge, p. 73-107.

ONPV (2018). « Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires » Rapport 2018, Tome I (études) ; ONPV CGET.

ONPV (2017). « Vieillissement de la population: un processus qui touche aussi les quartiers prioritaires de la politique de la ville. » En bref #44 octobre 2017.

ONPV (2015). « Observatoire national de la politique de la ville » Rapport 2015.

Peaucellier S., Spilka S., Jobard F., Lévy R. (2016), « Les contrôles d'identité et les jeunes Parisiens. Une exploitation du volet parisien de l'enquête Escapad 2010 », Questions pénales, 29, 2, p. 1-4.

Petit P, Dughet E, L'Horty Y (2015). « Discriminations résidentielles et origine ethnique : une étude expérimentale sur les serveurs en Ile-de-France » Economie et prévision, 206 : 55-69.

Renaud A, Sémécurbe F (2016). « Les habitants des quartiers de la politique de la ville. La pauvreté côtoie d'autres fragilité » Insee première.

Rennes J (2019). « Déplier la catégorie d'âge. Age civil, étape de la vie et vieillissement corporel dans les préjudices liés à l' « âge ». Revue française de sociologie. 60 :257-84.

Revil H, Olm C (2019). « Différences d'accès et d'usage du numérique, inégalités et conditions de mise en œuvre de la relation de service aux publics » In « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits. Tome 1 ». La documentation française.

Sala Pala V (2013). « Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume Uni » Presses universitaires de Rennes.

Samusocial de Paris (2018). « Adolescents sans logement. Grandir en famille dans une chambre d'hôtel » Rapport d'enquête.

Simon P, McAvay H (2019a). « Perceptions et expériences de la discrimination en France » In « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits. Tome 1 ». La documentation française.

Simon P, McAvay H (2019b). « Racisme et harcèlement au travail » In « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits. Tome 1 ». La documentation française.

Vellut N, Demagny L (2019). « Une perception des droits de l'enfant façonnée par le temps et les controverse » In « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits. Tome 1 ». La documentation française.

Vial B (2019). « Comprendre la surexposition des jeunes aux difficultés administratives : une analyse critique des politiques publiques de jeunesse » In « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits. Tome 1 ». La documentation française.

Warin P, Olm C (2019). « Des citoyens en difficultés avec les administrations et les services publics » In « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits. Tome 1 ». La documentation française.

Weil PE (2013). « Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable » Gouvernement et action publique. N°2, p 279-302.

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

www.defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :

www.defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 06-2020 | Défenseur des droits