

# PARTIE 7

## LA DEFIANCER INVERSEE

### Sommaire

- |  |
|--|
| I. Introduction                          |
| II. Les constats de la défiance inversée |
| III. Rétablir la confiance               |
| 4. Conclusion                            |

## I – Introduction

---

### *1.1. Pourquoi parler de défiance "inversée" ?*

---

#### **Une forme insidieuse de défiance peu étudiée**

Dans son rapport 2017, l'Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique (OCQD) s'est attaché à analyser le problème de la confiance-défiance. La problématique de la défiance de l'utilisateur envers les institutions a été longuement présentée et commentée.

Toutefois, à cette occasion, l'Observatoire a constaté qu'**il existe également une défiance des administrations et institutions envers les usagers-citoyens**. Cette défiance "inversée" qui n'a pas été analysée dans le rapport de l'an passé représente un phénomène majeur qui mérite de faire l'objet de la présente étude.

Cette défiance – lorsqu'elle est différenciée, ce qui est très souvent le cas – constitue une défaillance par rapport aux principes constitutionnels de la France qui imposent aux organismes investis d'une mission de service public un traitement égal pour tous les citoyens. Cette exigence concerne aussi un certain nombre d'organismes privés comme par exemple les fondations ou des structures de professionnels de santé..

Deux raisons concrètes renforcent la nécessité de l'examen de la défiance inversée.

La première tient à la rareté d'études sur cette question pourtant très sensible pour un bon fonctionnement de la société, rareté probablement due à une absence de diagnostic<sup>1</sup>. Elle est une sorte d'impensé de l'observation scientifique.

La deuxième raison est très pratique. La défiance ordinaire et la défiance inversée se renforcent mutuellement de façon insidieuse créant ainsi un climat de tension entre les parties. Lutter contre l'une de ces défiances impose en réalité un travail sur les deux aspects, dont on

---

<sup>1</sup> Peut-être aussi à l'absence de qualification par le vocable "défiance" d'un certain nombre de mauvais comportements de l'administration envers l'utilisateur.

verra qu'ils sont dans une relation de complémentarité et étroitement interconnectés.

On notera enfin que cette défiance "inversée" est très présente dans les manifestations du racisme et des discriminations bien qu'elle n'en soit pas à l'origine.

### **Un problème de cible et de vocabulaire**

L'origine de la défiance inversée se situe très souvent dans l'administration, et il est très tentant d'effectuer notre étude en ciblant l'Administration (avec un "grand A"). Mais en fait, et on le verra dans les exemples, la cible est plus étendue et concerne tous les "endroits" où l'on accueille un public demandeur : demandeur de la délivrance d'une pièce administrative, demandeur de l'application d'un droit (allocation notamment), demandeur d'un soin médical, demandeur d'un logement, d'un emploi, d'une inscription dans un établissement d'enseignement, etc. Selon la situation, l'entité qui accueille est un service de l'État ou une collectivité territoriale, mais ce peut être aussi un service ou une entreprise privée. Nous avons choisi de résumer tous ces endroits par l'expression « administration/accueil », qui possède l'avantage de ne pas avoir un autre usage précis déjà établi.

### ***1.2. Un vaste sujet***

---

### **Ce sont toujours les mêmes qui trinquent – vous avez dit : la fraternité ?**

Lorsqu'on dresse une liste – nous le ferons – d'exemples significatifs de la défiance de l'administration/accueil, on remarque immédiatement que ceux qui en sont les victimes sont, soit ceux qui sont en situation personnelle difficile (pauvreté et précarité sociale, niveau linguistique et culturel faible, handicap, âge avancé), soit ceux qui sont l'objet d'une catégorisation (origine étrangère, religion, sexe (féminin le plus souvent), situation monoparentale, jeunesse, orientation sexuelle) qui se traduit par des comportements discriminatoires et injurieux... Nous avons évoqué au début le non respect des principes constitutionnels qui imposent aux services publics un traitement égal de tous les citoyens.

Mais au-delà de l'égalité, nous devons parler de **fraternité**. Nous la considérons jusqu'à présent comme une des trois valeurs de la République, une obligation morale.... Mais la décision récente du Conseil constitutionnel (décision n° 2018-717 / 718 QPC du 6 juillet 2018) hisse **la fraternité au rang de principe constitutionnel**. Cette décision fait suite à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur le « délit de solidarité »<sup>2</sup>. Le Conseil constitutionnel a répondu en légitimant « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans condition de la régularité de son séjour sur le territoire national* ».

Face à nos différences qui génèrent de l'incompréhension et de la peur – dont la méfiance inversée est, dans le quotidien, un symptôme flagrant – la fraternité peut contribuer à dépasser les antagonismes sociaux et favoriser la cohésion et l'acceptation des différences.

### **L'en-bas et l'en-haut**

Pascal Perrineau, du Cevipof, lors d'un sondage publié le 15.01.2013 dans le Monde, annonçait déjà : « *De plus en plus morose, de plus en plus inquiète pour son avenir, la société française est consciente du clivage croissant, souvent au sein du même individu entre une*

---

<sup>2</sup> Cette décision du Conseil constitutionnel faite suite à la QPC déposée par douze organisations requérantes, dont : La Cimade, le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Emmaüs France, (Gisti), Médecins du Monde, Médecins sans frontières, le Syndicat des avocats de France (SAF), le Syndicat de la Magistrature (SM) dans le cadre de la condamnation de l'agriculteur Cédric Herrou, devenu le symbole de la défense des migrants de la vallée de la Roya (Alpes Maritimes), l'un des principaux points de passage des migrants arrivés en Europe par l'Italie.

"confiance pour l'en-bas" (et aussi pour son entourage proche) et une "méfiance vis-à-vis de l'en-haut" »

Dans une ambiance générale qui valorise le buzz malveillant et la culture de la méchanceté, propices à des taux d'audience importants sur le web, il ne suffit pas de décrypter. Il faut agir, clarifier les valeurs, promouvoir des méthodes pour élaborer un meilleur vivre ensemble. Le recul de la défiance inversée sera un des indicateurs de la réussite de ces actions.

### ***1.3. Enjeux***

---

#### **Autorité, dialogue, confiance** <sup>3</sup>

Quelle est la question tapie derrière l'évocation de la défiance inversée de l'administration/accueil envers les administrés ? Comment s'articulent les échanges dans notre vie quotidienne avec l'autorité. Pour cela, il faut comprendre les enjeux et ce que nous pouvons accepter de toute autorité pour parvenir à une entente et un bien-être.

Nos sociétés post industrielles renforcent le mode contractuel et la défense des intérêts individuels. Les solidarités sont affaiblies, les religions supposées encourager la violence. L'autorité aujourd'hui est d'autant mieux acceptée qu'elle est issue du dialogue caractérisé par la clarté, la confiance, la précaution et la pédagogie et qu'elle respecte toutes les composantes de la société.

Mais le bien vivre ensemble est rarement préexistant. Il se heurte à l'indifférence ou à la défiance envers l'autre, à une mauvaise écoute ; la violence reste souvent tapie à la porte.

Le dialogue social entre l'État, la société et les citoyens a pour finalité le bien commun, plus de justice et de solidarité.

Si tous les dépositaires d'autorité qui doivent être des forces génératrices de lien social sont fragilisés par la défiance, alors c'est la crédibilité du pouvoir, du lien entre droits et devoirs qui est remise en question.

#### **Réunifier la société française**

Dans un rapport de 2016, « *Lignes de faille. Une société à réunifier* »<sup>4</sup>, France Stratégie notait que la société française était passablement fracturée : riches vs pauvres, ascension vs déclassement, emploi vs chômage, jeunes vs moins jeune, territoires prospères vs territoires en déshérence. Ce n'est pas le lieu de détailler ici ce rapport mais il faut noter que la défiance « inversée », celle issue de l'administration qui devrait être dans un rôle réparateur, aggrave ces fractures, et qu'a contrario, la réduction de cette défiance ne peut que favoriser l'efficacité générale du projet citoyen commun.

## **II – Les constats de la défiance inversée**

---

<sup>3</sup> inspiré librement de Christoph Theobald s.j., *Articulation entre autorité et dialogue*, conférences au Centre Sèvres des 6-7. 11.15.

<sup>4</sup> [http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dp\\_-\\_lignes\\_de\\_faille\\_0.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dp_-_lignes_de_faille_0.pdf).

## ***2.1 La défiance inversée quotidienne***

---

### **2.1.1. Des constats déplorables**

#### **L'importance du poids des préjugés dans l'administration/accueil**

Les occasions de constater la méfiance des administrations et des institutions envers les usagers et les citoyens ne manquent pas. Elles sont loin d'être exceptionnelles. **La situation des personnes détermine grandement la qualité du traitement réalisée par l'institution en charge du service public.** Les stéréotypes sont prédominants et ont un double impact. D'une part, ils sont souvent intériorisés par les personnes qu'ils visent et ils sont sources d'autocensure. D'autre part, ils influencent les décisions des acteurs en légitimant un traitement différent fondé sur des attributs qu'ils prêtent à une catégorie de personnes. **Il y a une gradation progressive : catégorisation, stéréotypes et préjugés, actes discriminatoires, comportements ouvertement racistes, sexistes, xénophobes, homophobes...** La santé, l'éducation et l'emploi sont notamment trois secteurs où l'importance des préjugés des « accueillants » est grande comme l'illustrent les exemples qui suivent.

#### **La santé : de la défiance à la discrimination**

Le Défenseur des droits constate<sup>5</sup> que les pratiques discriminatoires perdurent en matière de santé et peuvent se traduire par des refus de soins qui prennent différentes formes : refus par un professionnel de prodiguer des soins à un bénéficiaire de la CMU-C ou de l'aide médicale de l'Etat (décision n° 2017-136), refus de recevoir une patientèle âgée ou en perte d'autonomie, refus de traiter une personne séropositive au VIH... Les médecins mis en cause dans ce type d'affaires peuvent être généralistes comme spécialistes et exercer en secteur 2 (secteur conventionné à honoraires libres) comme en secteur 1.

Les refus discriminatoires de soins sont parfois plus indirects : le professionnel de santé accepte de recevoir le patient mais lui impose une plage horaire spécifique ou refuse de lui accorder le bénéfice des conditions spécifiques de prise en charge qui lui sont applicables, tel le tarif conventionnel ou le tiers payant. Les conséquences pour les usagers discriminés vont du sentiment d'humiliation à un véritable renoncement aux soins.

Les refus discriminatoires peuvent aussi être très brutaux...

On peut évoquer le cas récent (décembre 2017) de l'appel au SAMU de Mme Naomi Musenga qui n'a pu obtenir une prise en charge convenable (Mme Musenga décédera quelques heures plus tard). Au-delà de la défaillance personnelle de l'opératrice, qui est certaine mais hors du sujet de notre étude, ce cas pose à la fois la question de la cause et du remède à apporter. La cause est sans l'ombre d'un doute la défiance. Pourquoi l'opératrice n'a-t-elle pas cru l'appelante ? Peut-être parce qu'elle constatait à longueur de journée le basculement du recours au médecin généraliste vers les urgences, mais aussi parce que l'appelante était une femme, d'origine étrangère... **On voit bien les deux remèdes, qui relèvent tous les deux de la formation.** Enseigner aux opératrices que tous les appels doivent être présumés justifiés, et qu'il faut considérer que tous les appelants doivent être traités à égalité, sans considération de condition ou d'origine. Et enseigner que le respect strict des protocoles d'aiguillage (ici recueil de l'adresse et des symptômes avant l'orientation vers le médecin chargé du diagnostic) n'est jamais une exigence arbitraire. Il faut expliquer en quoi l'obéissance (au protocole) est fondée sur des

---

<sup>5</sup> les décisions citées dans tout ce rapport peuvent être consultées à partir du site de recherche [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=12&id\\_rubrique=88&opac\\_view=16](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=12&id_rubrique=88&opac_view=16)

raisons sérieuses).

### **L'éducation : le droit à l'inscription scolaire.**

Le secteur de l'éducation n'est pas étranger à l'attitude de défiance des administrations envers les citoyens. Ainsi, alerté sur des refus d'inscription scolaire, le Défenseur des droits a conclu dans cinq cas à des discriminations dans l'accès à l'éducation fondées sur le lieu de résidence, la particulière vulnérabilité économique des familles ou encore l'origine. Il s'agissait d'enfants vivant dans des campements (décisions n° 2017-134 ; 2017-195 ; 2017-236), en hôtel social (décision n° 2017-091) ou encore d'un enfant hébergé par un tiers (décision n° 2017-023).

Constatant la persistance des difficultés au sein de certaines communes, le Défenseur des droits a réitéré, à l'attention de tous les maires de France, ses recommandations en la matière dans une décision générale du 7 décembre 2017 (décision n°2017-342).

### **L'emploi : plafond et paroi de verre.**

Dans le secteur de l'emploi, l'importance des préjugés de l'administration est également décisive pour la qualité du service apportée. Ainsi, les stéréotypes génèrent des présupposés au sujet des compétences et des aptitudes à exercer certaines fonctions. Les hommes seraient susceptibles de mieux diriger les équipes du fait qu'ils auraient une propension à mieux gérer le stress que les femmes, lesquelles seraient perçues comme plus sensibles et donc trop à même d'écouter et de comprendre la souffrance des employés. Du fait de ces idées reçues, le choix et les opportunités des individus sont foncièrement restreints. L'on parle alors du phénomène de **plafond de verre** c'est-à-dire **l'impossibilité d'accéder à certains postes à responsabilités importantes**, de direction notamment, auquel s'ajoute désormais le phénomène de **paroi de verre**. Cette paroi de verre traduit **le cantonnement des femmes à certains secteurs de l'entreprise** telles que l'administration ou les ressources humaines.

Une étude IMS-Entreprendre-pour-la-Cité de 2012<sup>6</sup> a relevé que 29 % des managers considèrent que la différence de compétences professionnelles entre hommes et femmes provient des gênes. Mais on est confronté ici à un phénomène qui ne relève plus directement de la défiance, mais de la difficulté, d'ordre cognitif, à faire rectifier une opinion ou un raisonnement erroné.

### **L'emploi : discrimination à l'embauche dans la fonction publique territoriale**

Si l'on se réfère à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou simplement à la Constitution de la République, la défiance ou la discrimination à l'embauche dans la fonction publique territoriale ne devrait pas exister.

Le dispositif juridique de recrutement se veut méritocratique. C'est l'idéal. Mais dans la réalité, selon une enquête de 2013 d'Arnaud Scaillez<sup>7</sup>, certains candidats peuvent être écartés dès la lecture du *curriculum vitae* simplement pour des éléments non professionnels et portant sur la personne même du candidat : nom de famille à connotation étrangère, adresse de résidence, âge. Autres raisons de refus : l'état physique du candidat (**des institutions préfèrent payer la contribution au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) plutôt que d'embaucher du personnel handicapé**),

---

<sup>6</sup> <https://fr.slideshare.net/ MarqueEmployeur/les-strotypes-sur-le-genre-par-ims>.

<sup>7</sup> " *La discrimination au sein de la fonction publique territoriale : la rupture du contrat psychologique ?* ", *Management & Avenir* 2013/6 (N° 64), p. 76-95. DOI 10.3917/mav.064.0076.

couleur de peau, un physique jugé ingrat (délit de faciès). On mesure au passage l'inefficacité des mesures dont le pouvoir coercitif se réduit à une sanction financière. Mais il y a plus pernicieux, l'administration exprime sa défiance pour certains candidats en raison de leurs choix de vie : militantisme politique ou syndical, ou peut se montrer homophobe. Elle peut refuser une femme enceinte alors que celle-ci n'est pas obligée de mentionner son état.

L'enquête d'A. Scaillerez sur la fonction publique territoriale fait également état de discriminations du fait du manager, parce que souhaitant par exemple favoriser un membre de sa famille ou un agent qu'il préfère. Tout cela, pénalement répréhensible, a de surcroît des effets néfastes à long terme pour l'action publique.

### **L'emploi : discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre.**

Quelques statistiques tirées du rapport de 2013 d'Anthony Edo et Nicolas Jacquemet<sup>8</sup> : *Discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre : défiance indifférenciée ou ciblée sur certains groupes* illustrent ce type de discrimination.

Le rapport note que : « *L'existence d'une discrimination raciale à l'embauche sur le marché du travail est désormais largement documentée dans la plupart des économies occidentales. Si ce phénomène est confirmé par différentes études pour le marché du travail français, les causes et les sources en restent largement inconnues.* » Puis il « *présente les résultats d'une étude destinée à évaluer empiriquement les principales sources de discrimination à l'embauche en Ile-de-France. Cette évaluation repose sur un envoi contrôlé de candidatures en réponse à des offres d'emploi postées sur des sites publics d'information.* »

Deux candidats fictifs ont répondu à 300 offres d'emploi dans la région Île-de-France : 123 d'assistant(e)s comptables, 64 de secrétaires comptables et 113 de comptables.

Taux de réponses favorables par candidature :

Le candidat masculin LECLERC Pascal a reçu 16 % de réponses positives (48 sur 300). Le candidat masculin BENBALIT Rachid a obtenu 10 % de réponses positives lorsqu'il ajoutait au CV un *signal attestant d'une bonne maîtrise de la langue*, et seulement 4 % lorsque ce signal n'était pas ajouté.

Une autre manière de mettre en évidence la discrimination consiste à compter le nombre de candidatures à envoyer pour obtenir un entretien. Pour les emplois d'assistant comptable par exemple, le candidat dont le nom est à consonance maghrébine doit envoyer 3,43 fois plus de candidatures que celui dont le nom est à consonance française

## **2.1.2. les discriminations formes de la défiance**

### **Quelles discriminations, quels domaines ?**

On peut nommer les idéologies discriminatoires suivantes (cette liste est non exhaustive) :

- racisme<sup>9</sup> (dont la manifestation est le plus souvent basée sur l'apparence physique ou la connaissance de l'origine géographique, révélée notamment par le patronyme).

---

<sup>8</sup> Publié dans Economie et Statistique N° 464-465-466, 2013

<sup>9</sup> il ne faut pas se lasser de répéter que la race est une catégorie arbitraire, et qu'il y a un large consensus du monde savant pour dire qu'elle n'a aucun fondement biologique. A noter que l'article 70 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer qui modifie l'article 1er de la 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, adopte la formulation « Prétendue race » plutôt que « race »

- intolérance religieuse, dont l'expression la plus fréquente aujourd'hui est l'islamophobie.
- antisémitisme (qui mélange racisme et intolérance religieuse).
- sexisme (il peut en théorie exister deux formes de sexisme, mais le mot est généralement utilisé pour désigner celui envers les personnes de sexe féminin).
- intolérance envers les personnes en précarité sociale, parfois désignée par le néologisme récent "pauvrophobie".
- homophobie.
- intolérance aux situations familiales non traditionnelles (familles monoparentales notamment).
- intolérance au handicap.
- intolérance envers la jeunesse alias racisme anti-jeunes.
- xénophobie.

On peut chiffrer l'importance de ces discriminations. Un rapport de l'observatoire régional (IdF) des discriminations de mars 2016<sup>10</sup> donne (réponse "souvent ou très souvent" à la question de l'enquête) : l'origine ou la couleur de peau 59 %, la religion 50 %, l'état de santé ou le handicap 39 %, l'orientation sexuelle 37%, le sexe 30 %.

On peut aussi s'intéresser aux contextes (lieux et/ou moments) dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte : contrôle de police, démarches administratives (notamment délivrance de documents et accès aux aides sociales), accès aux soins, recherche d'emploi, logement, déroulement de carrière, école ou université, lieux de loisir ou de détente, relations de voisinage, vie politique, etc.

### **La part de méfiance dans les discriminations.**

Il ne s'agit pas ici de considérer toutes les discriminations<sup>11</sup>. mais d'examiner celles qui sont fortement liées à la défiance, soit qu'elles sont fondées sur de la défiance soit qu'elles engendrent la défiance.

Beaucoup a été dit ici sur la méfiance et les discriminations, notamment dans des processus administratifs. Mais on ne saurait trop rappeler celles qui reviennent de manière récurrente.

- Les "contrôles au faciès", qui sont traités en détail dans la section II.7 spécifique.
- Les propos et injures discriminatoires, notamment racistes.
- Les différences de traitement entre postulants par les organismes publics de logement.
- etc...

En première analyse, il semble que la *perception négative* soit fondamentale par exemple dans le racisme et l'homophobie, et que la *méfiance* sur la capacité du sujet à accomplir tel ou telle action soit importante dans le "racisme" anti-jeunes, la "pauvrophobie", et prépondérante dans le sexisme.

---

<sup>10</sup> *expérience et perception des discriminations en Île-de-France*, Mireille Eberhard et Patrick Simon : [https://www.ined.fr/fichier/rte/11/Focus/experience\\_et\\_perception\\_des\\_discriminations\\_en\\_idf.pdf](https://www.ined.fr/fichier/rte/11/Focus/experience_et_perception_des_discriminations_en_idf.pdf).

<sup>11</sup> La défiance et les discriminations exercées par une personne privée (un bailleur par exemple) ne sont pas, non plus, dans le champ de cette étude.

### 2.1.3. La défiance de la procédure et des outils (formulaire, ...)

C'est une défiance dont les auteurs sont très impersonnels puisque c'est la défiance de ceux qui ont conçu la procédure et les formulaires. Défiance qui s'ajoute à la difficulté déjà grande pour certains de simplement comprendre les mots employés et d'identifier les justifications demandées.

La liste des manifestations (beaucoup sont corrélées entre elles) de cette défiance est impressionnante :

- logorrhée et lourdeur administrative défavorisant la simple compréhension par les usagers et instaurant un climat inquisiteur de défiance ;
- information (cela concerne à la fois l'information sur les droits des personnes, et l'information sur la procédure à entreprendre) souvent peu claire, trop complexe, pas toujours convenablement accessible ;
- perception de suspicion et de défiance dégradant le climat de confiance pourtant fort nécessaire dans certaines situations difficiles ;
- contrôles fréquents et renforcés, engendrant un climat de soupçons, ces mêmes contrôles, pointant les défaillances des personnes et des familles (qu'elles soient réelles ou seulement présumées), et renvoyant un sentiment de culpabilité sur leur propre responsabilité de leurs difficultés, accentuant ainsi leur perte de confiance envers elles-mêmes comme envers les institutions ;

La conséquence la plus dramatique de ces manifestations de la défiance administrative est le **non-recours** par le citoyen **à des prestations auxquelles il peut prétendre**.

Quel que soit le regard que l'on porte sur ces pratiques, et quel que soit le motif sous lequel elles sont le plus souvent dénoncées, il apparaît que la racine est fondamentalement le phénomène de défiance inversée.

On doit néanmoins se garder d'attribuer à la défiance des difficultés matérielles comme l'accès des locaux, les horaires des guichets, la fracture numérique, etc.

### 2.1.4. La défiance ajoutée des agents

Elle existe bien sûr. Par exemple le rapport du médiateur de l'éducation nationale de 2016 cite (p. 74) : La mère d'un candidat saisit le médiateur : *Je me suis déplacée à la MDPH (maison départementale des personnes handicapées) pour leur exposer les besoins de mon fils en termes d'aménagement des examens du baccalauréat professionnel Commerce. La personne à l'accueil m'a simplement donné un courrier destiné aux directeurs des établissements de formation et m'a confirmé fermement qu'elle ne pouvait pas suivre ce dossier. Normalement, la MDPH a pour vocation de simplifier les démarches [...].* On ne s'étendra pas sur ce genre de cas, d'autant plus qu'il est souvent difficile de faire la part entre la défiance inversée caractérisée et une simple mauvaise volonté.

### 2.1.5. L'impact de la défiance de l'administration sur le "non-recours" aux droits

Le non-recours aux droits des plus pauvres et des exclus sociaux est une question qui a émergé en France depuis une vingtaine d'années, en rapport avec les enjeux d'évaluation des



politiques publiques. Dans un récent article de sociologie<sup>12</sup>, l'auteur rappelle que par exemple le taux de non-recours au RSA (les trois types confondus) s'est élevé à 50 % en 2011. Il indique deux raisons majeures – dans l'esprit des acteurs centraux des politiques sociales – du non-recours en général : la méconnaissance de l' "offre", et le manque d'envie des destinataires de l'offre, même les plus précaires.

On peut noter que ces raisons ignorent complètement le découragement qui s'empare du demandeur devant la défiance de l'administration lors de ses démarches. Il est vrai que d'autres études<sup>13</sup>, parlent de « démarches fastidieuses » et notent que plusieurs candidats à la présidentielle avaient inclus dans leur programme la lutte contre le non-accès aux droits par la « simplification du recours aux prestations et la promotion de l'accès aux droits. »

Il faudrait ajouter à ces propositions les actions pour réduire la méfiance inversée, raison aussi méconnue que pourtant évidente.

## **2.1.6. Trop d'informatique et d'automatisation peut nuire**

### **Les effets négatifs de la dématérialisation**

La dématérialisation avance à grands pas. Déjà très présente, elle est préconisée – de façon peut-être imprudente (précaution et suivi insuffisants) – par la loi sur le droit à l'erreur (voir plus loin section III.3). Utilisée par exemple pour les justificatifs de domicile (voir également plus loin section II.8), elle peut représenter selon les cas une facilité ou au contraire une contrainte supplémentaire pour le public en difficulté avec le monde numérique.

À la section III.1, on lira que le rapport du défenseur des droits évoque un *recul de l'accueil* dans les services publics à l'ère de la *dématérialisation* générale et accélérée.

Certains vont plus loin comme *Valeurs mutualistes*<sup>14</sup> qui met en garde : « *La transformation digitale de la société est une lame de fond porteuse de nouvelles formes d'exclusion. À l'heure de la dématérialisation progressive de tous les services, publics comme privés, accompagner les personnes dans leurs usages numériques, condition sine qua non de l'exercice de leurs droits et de leur citoyenneté, se fait plus que jamais nécessaire* », et cite une étude de France Stratégie qui estime que 28 % de la population française est éloignée du numérique, "non-internautes" ou "internautes distants".

La mise en œuvre de la dématérialisation, dont il faudrait d'ailleurs vérifier que la généralisation sert autant les usagers que l'administration, s'effectue actuellement avec des mesures d'accompagnement insuffisantes destinée à protéger les "non-internautes" et "mal-internautes" contre une aggravation de leur exclusion sociale.

### **Un dysfonctionnement inquiétant : l'abus des automates**

Il ne s'agit ici, ni des "automates d'appel" (démarchage téléphonique), pratique réglementée notamment par l'obligation d'une déclaration auprès de la CNIL<sup>15</sup>, ni des automates matériels

<sup>12</sup> Philippe Warin, *Le non-recours aux droits*, SociologieS, mis en ligne le 15 novembre 2012 : <http://journals.openedition.org/sociologies/4103>.

<sup>13</sup> voir par exemple [https://www.liberation.fr/politiques/2017/01/10/lutte-contre-le-non-recours-aux-aides-sociales-que-proposent-les-candidats\\_1540139](https://www.liberation.fr/politiques/2017/01/10/lutte-contre-le-non-recours-aux-aides-sociales-que-proposent-les-candidats_1540139).

<sup>14</sup> Katia Vilarasau, *Illectronisme, la nouvelle exclusion sociale*, Valeurs mutualistes (groupe MGEN) n° 313, septembre 2018, p. 7-13.

<sup>15</sup> Commission nationale informatique et libertés.

(paiements, dépôts de chèques, etc.), mais des "automates répondeurs" qui remplacent les opérateurs.trices (humains) dans divers services téléphoniques (renseignements, réclamations, suivi de contrats et facturation, etc.) : « si vous souhaitez lire ce paragraphe, tapez 1 ; si vous souhaitez passer au paragraphe suivant, tapez 2 ; etc. »

On pourrait dire beaucoup de choses sur la mauvaise ergonomie, le fonctionnement absurde et contre-productif de certains automates, et étudier les causes du remplacement de personnels par des automates – la diminution des coûts en est une, mais ce n'est pas la seule...

Mais on peut surtout dire ici que **le remplacement comme interlocuteur d'un être humain par un automate accroît considérablement la défiance** – pour une raison simple et évidente : il n'y a plus de possibilité de s'expliquer, il n'y a plus de possibilité de dialogue.

## ***2.2. La défiance inversée institutionnelle***

---

### **2.2.1. Les contrôles « au faciès »**

Un volet important de la défiance de l'administration de l'État envers ses administrés est constitué par les contrôles « au faciès ». Volet tellement important par ses conséquences désastreuses sur la vie de la nation qu'elle mérite une section spécifique de ce rapport.

On rappelle tout d'abord qu'il n'est pas question ici de dénoncer des *individus* mais de lutter contre des *pratiques*. Mais c'est bien de cela dont il s'agit. Car les agents de la force publique effectuent ces contrôles conformément aux instructions (ou absence d'instructions) qu'ils ont (ou non) reçues, et de façon conditionnée par la formation qui leur a été délivrée. La responsabilité de l'institution qui n'assure pas l'effectivité du respect des consignes, est évidemment entière, tandis que celle des exécutants porte sur les cas de "bavures", toujours trop nombreuses.

Il faut enfin affirmer très clairement que **le "moteur" de ces contrôles est la défiance** discriminatoire envers des catégories de la population. Comme on ne peut pas imaginer que les instructions venues d' "en haut" visent le harcèlement ou la vexation, il ne reste que la défiance.

Nous nous appuyerons sur deux sources différentes , l'une journalistique, l'autre institutionnelle.

Une étude effectuée en 2013 à Paris et rapportée par la journaliste Anne-Laure Filhol du Figaro<sup>16</sup> décrypte les contrôles d'identité « au faciès ». Cette étude a été effectuée sur 5 emplacements parisiens (Gare du Nord et Châtelet) : couleur de peau, mais aussi tenue vestimentaire, sexe et âge sont déterminants, selon les cas facteurs "protecteurs" ou "aggravants" :

- Un jeune se fait contrôler 3,6 fois plus qu'une personne âgée
- Les Maghrébins le sont 13,3 fois plus que les Blancs
- Avoir un sac réduit cette possibilité
- Une tenue « jeune » multiplie l'occurrence des contrôles par 5,3
- 9 fois sur 10, le contrôle concerne un homme plutôt qu'une femme

---

<sup>16</sup> [http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/01/24/01016-20130124ARTFIG00725-une-etude-decrypte-les-controles-au-facies-a-paris.php?redirect\\_premium#figp-author](http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/01/24/01016-20130124ARTFIG00725-une-etude-decrypte-les-controles-au-facies-a-paris.php?redirect_premium#figp-author). Publié le 24/01/2013 à 19 h 51 | Mis à jour le 25/01/2013 à 17 h 27.

Selon une enquête publiée par *le défenseur des droits* le 20.1.2017, les contrôles se concentrent sur une toute petite partie des Français (16 % ont été contrôlés dans les cinq dernières années), en particulier sur les jeunes (40 % des 18-24 ans ont été contrôlés) et sur ceux « *perçus comme noirs, arabes/maghrébins* » : 80 % d'entre eux ont déjà été contrôlés.

Le Conseil constitutionnel, lors d'une décision QPC du 24.1.2017, a jugé que les dispositions contestées qui prévoient la possibilité pour le procureur de la République d'autoriser par réquisitions des contrôles d'identité en vue de la recherche et de la poursuite d'infractions qu'il précise, dans un périmètre et pendant une période déterminés ne vont pas à l'encontre des principes fondamentaux de liberté individuelle et d'égalité devant la loi. Il met toutefois en garde contre les contrôles discriminatoires.

Il précise que si la police est autorisée à contrôler les titres de séjour, cela ne peut se faire qu'« *en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination* ». « *Il revient à l'autorité judiciaire de contrôler la légalité des contrôles d'identité pratiqués, en censurant et en réprimant les illégalités et en réparant leurs conséquences dommageables.* » Cette décision est donc importante car elle reconnaît implicitement que la pratique des procureurs de la République requérant ces contrôles n'est pas conforme à la loi,

« *Une comptabilisation, une cartographie et une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs* » sont demandées<sup>17</sup>.

**Un article de 10 pages de la revue *Pour la Science***<sup>18</sup> (revue scientifique de renom, partagé avec *La Recherche*, en matière de vulgarisation scientifique en France) donne une conclusion brutale à cette section. Rédigé par un sociologue directeur de recherche au CNRS et membre du laboratoire de sciences sociales de Science-Po Grenoble, cet article commence par décrire la lente montée en puissance mondiale d'une méthodologie efficace sur ce genre de sujet. Puis il présente les résultats des études les plus récentes sur ***les contrôles de police en France***, en résumé :

- **la proportion de personnes contrôlées dans les différentes villes de France est plus importante dans les minorités ethniques que dans la majorité ;**
- **le taux de détection de délits est faible ;**
- **les contrôles supplémentaires ne réduisent pas significativement la fréquence des "délits de rue" ;**
- **ils sapent la confiance dans la police.**

Le dernier paragraphe de l'article s'intitule « *Le mystère de la préférence française pour le contrôle* » et nous en extrayons cette citation percutante : « *Les politiques de contrôle fréquent [...] sont souvent discriminatoires, elles augmentent la méfiance et créent un sentiment d'injustice, de dévalorisation de la loi. Enfin, elles coûtent très cher et consomment les moyens humains de la police.* »

Parce qu'ils sont discriminatoires, qu'ils engendrent un sentiment d'injustice et, de surcroît, d'une efficacité douteuse, **les contrôles « au faciès » ne sont pas dignes de notre pays.**

---

<sup>17</sup> *La Croix*, 25.1.2017

<sup>18</sup> « *Des contrôles de police contreproductifs* », *Pour la Science*, n° 492, octobre 2018, p. 56-65.

### 2.2.2. La panoplie des contrôles administratifs renforcés vis-à-vis des personnes en situation de handicap

On peut lire sur "<http://www.nordnet.fr/infos/sante/handicap-simplifier-les-aides-pour-restaurer-la-confiance-rapport/urn.newsml.afp.com.20180528.doc.15c39v>" : « *Il faut "mettre fin à la défiance de l'administration vis-à-vis des personnes en situation de handicap, qui doivent justifier de leur handicap tous les deux ou trois ans, c'est inadmissible", a poursuivi M. Taquet* »

Il existe des situations, tout particulièrement dans la gestion du chômage, où des changements de procédure donnent lieu à un renforcement des contrôles. L'usager s'en rend bien sûr compte. Il le vit toujours très mal. Il arrive que le renforcement des contrôles ait pour but l'amélioration du traitement des situations. Mais l'administration devrait – doit – alors expliquer le "pourquoi" du renforcement des contrôles, déployer les plus grands efforts pédagogiques pour convaincre les usagers. Le fait-elle ?

Les contrôles (niveau de ressources, résidence, nature du handicap, etc.) sont bien sûr nécessaires en raison du développement de la fraude sociale. Mais leurs modalités sont à voir, et parfois à revoir. À commencer par la liste des contrôles et des justificatifs demandés. Sont-ils tous pertinents ? Cette question est d'ailleurs abordée dans la loi sur le droit à l'erreur pour les justificatifs de domicile. De nombreuses questions tournent autour de **la dématérialisation** (voir supra section II.6), qui peut représenter selon les cas une facilité ou au contraire une contrainte supplémentaire pour le public en difficulté avec le monde numérique. Dans le cas de droits sociaux de longue durée, la périodicité du contrôle se discute : tous les ans, tous les 3 ans, tous les 5 ans ? Et bien sûr la question qui est trop rarement posée : modalité justifiée, ou méfiance abusive ?

### 2.2.3. Erreurs de l'administration et gestion des réclamations

La recherche des abus et de la fraude est, nous l'avons dit, légitime, mais il est essentiel de **renverser la présomption** : l'usager doit être présumé en règle – s'il ne l'est pas, il doit bénéficier du droit à l'erreur – et dans tous les cas il doit bénéficier d'un **accompagnement** qui privilégie la bienveillance et la compréhension de ses difficultés.

L'excès de défiance (de zèle ?) donne parfois lieu à des erreurs de la part de l'administration et ne fait pas toujours l'objet de suivi adéquat, renforçant de nouveau la défiance. Le rapport de Pôle emploi médiation 2017<sup>19</sup> (p. 49 « Reconnaître et assumer ses erreurs ») est une évolution culturelle importante et difficile que Pôle emploi se déclare prêt à initier. Des instructions claires seront nécessaires pour faire accepter cette posture nouvelle qui doit être accompagnée de la reconnaissance du fait que l'erreur est inévitable, qu'elle est un risque intrinsèque du travail qui n'appelle ni réprimande ni sanction.

Par ailleurs les pratiques discriminatoires implicites de certaines procédures administratives sont parfois aggravées par les pratiques discriminatoires ajoutées de certains agents

### 2.2.4. Une prudence justifiée mais une défiance insupportable

L'administration est confrontée aux incompétences, erreurs involontaires et fraudes des usagers, et il est bien normal qu'elle cherche à s'en prémunir. Les réactions apparemment négatives de l'administration peuvent être classées en trois catégories :

---

<sup>19</sup> <http://pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/Me%CC%81diateurNational-RA2017.pdf>.

- les mesures de prudence justifiées ;
- les défiances qui pourraient être évitées en améliorant le fonctionnement interne de l'administration ;
- les défiances injustifiées et injustifiables (sans compter les volontés délibérées de nuire,).

**Le rapport de Pôle emploi médiation** cité à la section II.9 précédente évoque la possibilité de suspension de procédures de recouvrement le temps du recours, signale la nécessité de modification des courriers-type (p. 52 « Décrit au paragraphe 4.2.2, l'actuel courrier-type de refus de prise en charge d'une formation est un défi à la compréhension. Il se focalise sur la nécessité de notifier, sans jamais expliquer ni motiver le refus. »), et donne (p. 58) une liste impressionnante de préconisations pour les radiations qui traque la méfiance sans fondement réel.

Mais, et c'est très important de le souligner, il ne faut pas succomber à la paranoïa, et ne pas contribuer à une entreprise de diabolisation des administrations – cela ne profiterait à personne. Et bien entendu (même si les exemples cités sont souvent particularisés), il n'est pas question de signaler des personnes fautives, mais de pointer des comportements systémiques au-delà des situations de personnes.

## III – Rétablir la confiance

---

### *3.1. des réponses institutionnelles*

---

#### **3.1.1. Que dit le défenseur des droits dans son rapport annuel ?**

Le Défenseur des droits exerce son action dans cinq domaines de compétence :

- La défense des droits des usagers des services publics
- La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant
- La lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité
- Le respect de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité
- L'orientation et la protection des lanceurs d'alerte

Sont donc concernés pour nous les domaines 1, 3 et 4.

Dans son rapport annuel d'activité 2017, le Défenseur des droits<sup>20</sup> donne une statistique très instructive sur la typologie des *atteintes aux droits* :

- 81,2% des atteintes sont liées à la relation avec les usagers, dont « Absence d'écoute et de prise en considération des arguments » : 39,8% et « Absence de réponse » : 14,5% ; parmi ces atteintes, 17,5 % sont liées à la réglementation.

Le rapport évoque un *recul de l'accueil* dans les services publics à l'ère de la *dématérialisation* générale et accélérée (cf. par exemple les difficultés créées par l'exécution du Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG), lancé en juin 2015, qui prévoyait la mise en place progressive de télé-procédures et la création de Centres d'Expertise et de Ressources

---

<sup>20</sup> Jacques Toubon.

des Titres (CERT) chargés de traiter plus rapidement les demandes et de lutter plus efficacement contre les fraudes.)

Toujours à propos de la dématérialisation, le rapport insiste sur l'accroissement du rôle de la médiation.

Enfin, le Défenseur des droits rappelle que le respect des droits dans la vie quotidienne inclut une vigilance accrue aux droits des personnes les plus fragiles. Il faut rétablir le dialogue, réduire les délais de traitement, améliorer l'accueil, éviter les ruptures de droit, favoriser le droit à un recours effectif des personnes détenues. Nous devons nous sentir concernés par l'injonction du Défenseur des droits qui réclame une amélioration du traitement des étrangers en France.

### **3.1.2. Le droit à l'erreur : présentation de la loi**

#### **Une loi pour un État au service d'une société de confiance**

Cette loi n° 2018-727 a été votée le 31 juillet 2018 et publiée au JORF du 10 août 2018.

Elle s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de moderniser l'action des services publics. Elle comporte deux piliers : **faire confiance** et **faire simple**, et s'adresse à tous les usagers – particuliers ou entreprises – dans leurs relations quotidiennes avec les administrations. Elle repose sur un *a priori* de bonne foi : la charge de la preuve est inversée, **il revient à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'usager**.

**C'est la possibilité pour chaque Français de se tromper dans ses déclarations à l'administration sans risquer une sanction dès le premier manquement.** Chacun doit pouvoir rectifier – spontanément ou au cours d'un contrôle – lorsque son erreur est commise de bonne foi.

Elle n'est en aucun cas une licence à l'erreur : elle ne s'applique pas aux récidivistes ni aux fraudeurs, ne permet aucun retard ni d'omissions.

Cette loi a été fabriquée selon le concept récent de la "méthodologie de la transformation", en mobilisant tous les ministères et des parlementaires engagés partageant les remontées du terrain<sup>21</sup>. Elle s'inspire des *bonnes pratiques* étrangères : Pays-Bas par exemple pour la relation de confiance qui existe entre les entreprises et l'administration fiscale, Grande-Bretagne qui applique le principe de la suppression de deux anciennes normes pour une norme créée, Allemagne pour la lutte contre la sur-transposition des normes européennes. Elle se veut audacieuse grâce à l'*expérimentation* (permise depuis 2003 mais peu dans les habitudes de la culture administrative et politique française) qui permettra de s'assurer que les actions de simplification engagées sont réellement efficaces et n'ont pas d'effet contre-productif alourdissant les réglementations existantes.

Le gouvernement mobilisera une partie des 1,5 milliard d'euros prévus dans le Grand Plan d'investissement pour la formation des agents et de leurs managers pour accompagner ce changement. Enfin, un "service après vote" est prévu pour assurer un suivi de l'application de la loi.

---

<sup>21</sup> et bénéficiant du travail et des consultations de Thierry Tuot, "personnalité qualifiée".

### **3.1.3. Le droit à l'erreur : l'impact espéré de la loi pour la diminution de la défiance**

Le droit à l'erreur est une attente forte des usagers. Mais c'est aussi une attente des agents publics partout dans les territoires, soucieux de se consacrer pleinement au cœur de leur action : accompagner chaque usager dans son quotidien.

Le droit à l'erreur implique un changement de logique profond dans la relation qui lie l'administration et les citoyens, autour d'une valeur clef : la confiance. Cette évolution est tout autant un changement de pratiques qu'un changement de philosophie juridique.

Pour les particuliers, des expérimentations sont prévues, notamment pour instaurer un référent unique, et pour revoir les horaires d'ouverture des administrations afin de correspondre à la réalité de la vie des usagers.

Pour les entreprises, cette loi devrait favoriser une relation de meilleure confiance avec les professionnels. Citons en exemple trois des mesures instaurées :

- un "droit au contrôle" (une entreprise peut demander à une administration de la contrôler pour s'assurer qu'elle est en conformité et d'en rendre les conclusions opposables, à la manière d'un rescrit<sup>22</sup>),
- l'avertissement avant la sanction par l'inspection du travail, lorsqu'il n'y a pas d'intention frauduleuse,
- la généralisation de la médiation dans les URSSAF (à la suite d'une expérimentation réussie en Île-de-France), qui permettra pour les 2 millions d'employeurs concernés de régler rapidement des difficultés à l'amiable et d'éviter un contentieux.

Enfin, cette loi prévoit d'alléger le poids des normes : avec la fin des sur-transpositions du droit européen dans le droit français, l'allègement des démarches du quotidien, un effort important de dématérialisation, un renforcement de la souplesse et du sur-mesure.

La loi du 31 juillet 2018 sur le droit à l'erreur ne peut avoir que des effets positifs, d'une part protéger le citoyen ou l'entreprise contre une méfiance de principe, aujourd'hui enfin considérée comme abusive, de l'administration, d'autre part contribuer à modifier les habitudes d'une culture administrative suspicieuse et faire ainsi reculer, en pratique comme dans les esprits, la défiance inversée.

## ***3.2. des initiatives***

---

### **3.2.1. Renforcer l'analyse des phénomènes discriminatoires**

#### **Les textes fondateurs et la réalité**

Le premier texte fondamental est la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

---

<sup>22</sup> acte administratif écrit donné par une autorité dans son domaine de compétence propre, qui fournit une réponse à une question écrite, posée par une personne (physique ou morale), et détaillant le contexte et les conditions précises du problème évoqué.

(DDHC) du 26 août 1789, dont l'article 6 affirme que : « *Tous les citoyens (...) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

L'autre texte très important est la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par les 58 États qui composaient alors l'Assemblée générale de l'ONU. Elle déclare dans l'article 1 : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.* »

Il est clair qu'entre les intentions d'alors et la réalité du moment présent, il y a un fossé que l'on peine à combler. Dans son dernier livre « *La loi naturelle et les droits de l'homme* » (PUF, 2018) Pierre Manent parle de l'importance prise par les droits individuels au détriment de l'idée du bien commun. Cela ne permet plus au citoyen de croire à l'utilité d'agir pour la cause commune et ceci est valable partout en Europe.

Cette situation crée un climat d'insécurité, la défiance s'insinue partout et l'inquiétude grandit devant l'augmentation de la méfiance non seulement des citoyens vis à vis de l'administration publique et les services publics **mais aussi de l'administration vis-à-vis du public. L'Etat, inefficace, ne semble pas en mesure de tenir ses promesses.**

### **Lutter contre le racisme et les discriminations**

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), en sa qualité de Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, remet chaque année au Gouvernement un rapport qui dresse un état des lieux du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France, ainsi que des moyens de lutte mis en œuvre par les institutions de la République et la société civile. Ce rapport<sup>23</sup> note que l'année 2017 est marquée par une stabilisation de l'indice de tolérance et confirme la tendance à la baisse globale des actes racistes ayant fait l'objet d'un signalement (même si apprécier l'ampleur de la sous-déclaration reste difficile). Après une étude très détaillée, la CNCDDH formule douze recommandations visant à mieux connaître, comprendre et combattre toutes les formes de racisme. Nous en rapportons ici celles qui sont le plus en relation avec la défiance inversée :

- former tous les agents exerçant une mission de service public à la lutte contre le racisme et les discriminations,
- désigner, au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie, un enquêteur référent chargé de la lutte contre le racisme et les discriminations pour professionnaliser l'accueil des victimes et la réception des plaintes,
- mettre en œuvre, de la part du ministère de l'Education nationale, les recommandations formulées dans son rapport 2016, notamment accroître les efforts d'éducation aux médias et promouvoir un apprentissage plus actif de la citoyenneté
- encadrer davantage les pratiques de contrôle par la mise en place, par les autorités investies d'un pouvoir hiérarchique, d'un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie.

Ces orientations restent d'actualité et le Pacte civique les reprend à son compte.

---

<sup>23</sup> [http://www.cncdh.fr/sites/default/files/essentiels\\_du\\_rapport\\_racisme\\_2017\\_-\\_pour\\_impression\\_ok\\_1.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/essentiels_du_rapport_racisme_2017_-_pour_impression_ok_1.pdf). Voir aussi l'article dans *Le Monde* du 22.03.18.



## 3.2.2. Déconstruire les stéréotypes

### Stéréotypes et discriminations

**L'impact des stéréotypes et des préjugés sur la construction des phénomènes discriminatoires est déterminant.** La production de nouvelles études pour mieux comprendre cet impact est nécessaire. On trouvera une sorte d'état des lieux dans une contribution du Défenseur des Droits sur la *déconstruction des stéréotypes et préjugés*<sup>24</sup> :

- Une revue de littérature sur « la place des stéréotypes et des discriminations dans les manuels scolaires » a souligné que la sensibilisation faite sur les discriminations dans les manuels d'instruction civique n'établissait pas assez clairement le lien entre les stéréotypes et la discrimination. D'autre part, la discrimination n'était pas toujours présentée comme un délit grave et pénalement puni.
- Une étude sur « l'orientation scolaire selon le sexe » a montré que depuis une vingtaine d'années, les politiques d'éducation et de recherche ont été principalement axées sur les problèmes d'orientation des filles, notamment leur moindre orientation vers les filières scientifiques et techniques plus valorisées, sans s'interroger sur l'absence des garçons dans les filières dites « féminines » comme les filières littéraires/santé/social.
- Une étude sur « l'orientation scolaire selon l'origine » a élaboré une réflexion sur les conditions nécessaires pour encourager de nouvelles pratiques et des fonctionnements novateurs de l'institution scolaire en matière d'orientation.

### L'action du Défenseur des droits : un exemple et modèle

Une contribution réalisée par le Défenseur des droits à l'attention des administrations territoriales examine la situation des personnes qui peuvent subir des discriminations fondées sur des stéréotypes pour *l'accès au logement* : couples homosexuels, personnes handicapées, familles monoparentales, descendants d'immigrés... Plusieurs enquêtes, effectuées par la HALDE (dont le Défenseur des droits a pris la suite) sous forme de « testing », ont fait apparaître que les personnes au patronyme à consonance africaine ou maghrébine, ainsi que les familles monoparentales, rencontrent des difficultés sérieuses à obtenir un rendez-vous pour la visite d'un appartement. Les comportements discriminatoires (refuser l'accès à un service ou un bien, ne pas embaucher, etc.) sont une application concrète d'un ou plusieurs stéréotypes. L'une des missions du Défenseur des droits consiste à *repérer et déconstruire ces stéréotypes afin d'assurer l'égalité de traitement et de chances pour tous. Déconstruire les stéréotypes suppose trois actions* :

- prendre conscience que chacun en est porteur,
- désactiver le lien entre les stéréotypes et les comportements,
- proposer des bonnes pratiques visant à une prévention des discriminations.

### L'action du défenseur des droits : initiatives

Le Défenseur des droits met en œuvre de nombreuses initiatives afin de déconstruire les stéréotypes en amont des comportements discriminatoires qu'ils peuvent entraîner, que ce soit dans l'éducation, l'emploi ou les autres champs de la vie sociale. Cela se traduit notamment

---

<sup>24</sup> [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_fic\\_stereotypes\\_prejuges.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_fic_stereotypes_prejuges.pdf).

par :

- ✓ • **Des modules de formation à distance** à l'intention du grand public, des acteurs de l'éducation, et des employeurs, ayant pour but de lutter contre les préjugés dans les différents domaines concernés ;
- ✓ • **Le groupe de travail sur la prévention des discriminations** liées à l'orientation sexuelle en milieu scolaire a travaillé à expérimenter et documenter des modules de formation des personnels de l'éducation, à la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- ✓ • Une expérimentation dans **des sessions de formation** des outils efficaces de réduction des stéréotypes et préjugés : un module sur leur prévention pour débiter chacune des sessions de formation à distance, une séquence introductive construite à partir du film canadien « *La leçon de discrimination* », et des fiches pédagogiques sur la définition des mécanismes et la prévention des stéréotypes et préjugés.

### 3.2.3. Le rôle de l'État

#### La formation

Un des piliers essentiels pour lutter contre la défiance des fonctionnaires publics à l'égard des citoyens est la formation.

Cette formation doit permettre de comprendre les problématiques auxquelles les citoyens sont confrontés et d'identifier les mécanismes spontanés de la défiance. Des modules de formation devraient être développés et inclure plusieurs dimensions. L'étude du Défenseur des Droits sur la *déconstruction des stéréotypes et préjugés*, mentionnée dans la section précédente présente, parmi ses initiatives, **des initiatives intéressantes**.

Le renforcement de la capacité humaine des fonctionnaires à expliquer les changements aux usagers est fondamental pour instaurer et renforcer le climat de confiance entre les parties. L'organisation d'échanges de bonnes pratiques avec les collègues contribue également à la formation.

Il faut spécifiquement **former les fonctionnaires à la relation**, en vertu du principe "pas de prestation sans relation" (proposition inspirée de la Déclaration "Associions nos savoirs" dont le Pacte civique est signataire)

Il faut développer des guides à l'intention des fonctionnaires et des institutions, comme par exemple le guide *Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale*

#### La place de l'Éducation nationale

L'Éducation nationale a un rôle à jouer dans les formations, tant vis-à-vis des élèves des écoles, collèges et lycées, que vis-à-vis des administrations et entreprises qui ont recours à sa compétence éducative.

Mais elle doit aussi se préoccuper de faire reculer la défiance inversée dont font preuve, à l'occasion, aussi bien son administration que son corps enseignant envers les élèves. En particulier la réflexion sur la pédagogie (enseignement et notation/contrôle) doit intégrer la dimension "méfiance a priori" qui détériore parfois (trop souvent ?) la relation maître-élève.

## La modernisation de l'État et la culture de la transparence

Transparence et communication devraient être les véritables leviers de la modernisation.

Tout cela n'est pas nouveau et on ne peut que regretter la lenteur de l'évolution. En 2010, François Cornut-Gentille, député de Haute-Marne, parlementaire en mission auprès d'Eric Woerth, Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a publié un rapport très complet qui disait entre autres que la culture du résultat reste peu développée dans l'administration et le faible niveau de qualité de service est éloquent. Et de conclure : « *La modernisation (de l'Etat), qui aurait pu constituer un objectif exaltant pour des fonctionnaires aimant leur métier, passionnément attachés aux valeurs du service public, la modernisation a été vécue comme une menace, la réforme comme un sacrifice, comme l'expiation de fautes qu'aucun d'entre eux n'avait pourtant le sentiment d'avoir commises.* »

Par ailleurs, la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a créé **une plate-forme interministérielle qui publie** à partir du 20/12/18 **les résultats d'enquêtes de satisfaction sur la qualité du service public**, par administration et par territoire. L'instrument d'évaluation est encore imparfait mais l'on peut néanmoins retenir des premiers résultats publiés que les moyennes nationales peuvent cacher une satisfaction des usagers extrêmement contrastée selon les administrations et les territoires.

On notera sur ce sujet que les études de l'Institut Delouvrier<sup>25</sup> (association qui s'est donnée pour principale mission de contribuer à la redéfinition et au renouvellement de l'action publique) montrent, année après année, que le fossé s'est creusé entre l'appréciation générale que les Français portent sur l'administration et le jugement qu'ils expriment quand ils ont eu affaire à elle. Cet écart représente actuellement trente points (41 % contre 71 %). Ce résultat souligne toute **la différence entre une opinion peu flatteuse, "générale" et a priori, et une opinion forgée sur la base d'une expérience concrète.**

### Ces moyennes cachent cependant une diversité et des contrastes.

Un exemple : seuls 40 % des adhérents de la MSA Bourgogne perçoivent leur pension de retraite dans le mois qui suit leur départ. « *Des chiffres peu reluisants, mais, au moins, les services jouent le jeu* », relativise-t-on à la DITP.

A la Préfecture de police de Paris, on répond plus vite aux courriels à Paris (88 % de réponses en moins de cinq jours) qu'en Seine-Saint-Denis (56 %).

Autres exemples, le taux de satisfaction vis-à-vis de l'accueil dans les gendarmeries du Grand-Est n'est que de 66 % ; celui à l'issue d'une demande de rendez-vous n'est que de 55 % dans certains centres des impôts de Touraine.

Il est important de montrer les marges de progrès qui existent.

## 3.2.4. Développer la médiation

### Des concepts et des mécanismes généraux

Entre les institutions et administrations, et les usagers, un partenaire a été trop ignoré dans cette étude : les associations d'usagers et de citoyens, qui peuvent intervenir notamment dans

---

<sup>25</sup> <http://www.delouvrier.org/>

des actions de médiation (même si elles n'ont pas l'impartialité exigée des médiateurs stricto sensu).

La notion de contrat *invisible* (parfois appelé *symbolique*) – qui n'a pas ici exactement le même sens qu'à l'intérieur des entreprises – est toujours lié à la confiance (certains l'appellent même « la boîte noire de la confiance ») mais les spécialistes pensent qu'il y a tout intérêt à l'explicitier.

Il faut systématiser le développement des mécanismes visant à détecter et à corriger les erreurs des administrations. C'est un domaine où la médiation pourrait être particulièrement efficace.

En mettant sur un pied d'égalité, en présence d'un tiers, le représentant de l'administration et le citoyen, elle pourra permettre de prévenir la plupart des conflits. Les expériences en la matière menées dans le milieu éducatif avec le soutien de la Justice sont très positives. Son importance pour l'amélioration de la confiance nous paraît de même niveau que le droit à l'erreur et elle doit donc représenter une véritable incitation. Nous recommandons fermement la formation des agents de la fonction publique à sa pratique.

### **3.2.5. Mettre en place des initiatives visant la promotion des droits et l'égalité**

Ceci passe par l'animation de groupes de travail visant à identifier les meilleures pratiques. Un exemple intéressant est donné par la Charte Relations fournisseur Responsables, animée par Pierre Pélouzet, médiateur des entreprises<sup>26</sup>. Sa mission est de favoriser l'équilibre des relations clients / fournisseurs, ainsi que l'émergence d'écosystèmes économiques collaboratifs et performants sur le territoire national, favorables à la croissance et à la compétitivité de toutes les entreprises.

## ***IV- Conclusion***

---

Quels remèdes apporter à toutes ces situations de défiance ?

### **Travailler la prise de conscience**

*De façon générale* – et l'on peut penser aux événements sociaux en cours en cette fin d'année 2018 – il faut pointer une cause qui n'a pas encore été signalée ici : **il y a une défiance instinctive et croissante vis-à-vis de tous les pouvoirs que souvent on connaît mal et qui pour cela peuvent susciter la crainte** parce qu'on les ressent comme méprisants, éloignés ou oppresseurs. Se met alors peu à peu en place le cercle vicieux du ressentiment, de l'indignation, de la haine et de la violence. Il faut impérativement sortir de ce cercle infernal.

*Dans les situations particulières, il y a un travail de diagnostic à faire. Détecter les*

---

<sup>26</sup> Le Médiateur des entreprises est un service national placé auprès du ministre de l'Économie, venant en aide à toute entreprise, organisation publique ou privée qui rencontre des difficultés dans ses relations commerciales avec un partenaire. Créé en janvier 2016, il assure les fonctions précédemment exercées par le médiateur des relations interentreprises et par le médiateur des marchés publics

**situations de défiance inversée et convaincre les acteurs.** Identifier les comportements de défiance, identifier dans les processus les étapes qui créent ou amplifient la défiance. Il faut pour cela observer le fonctionnement des "administrations/accueils", élaborer des enquêtes de satisfaction (qui ne seront dépouillées et suivies d'effets que si elles sont simples et restreintes à l'essentiel).

*Après le diagnostic, le travail de persuasion.* Sensibiliser les fonctionnaires, plus généralement ouvrir les yeux des acteurs des administrations/accueils sur le problème, leur expliquer – sans pour autant les blâmer – que modifier tel ou tel de leurs comportements peut améliorer la situation (sans se dissimuler qu'il faudra aussi des changements structurels).

### **Développer les actions concrètes de terrain**

- Il faut **améliorer le traitement des erreurs et des dysfonctionnements.** On constate généralement une réticence extrême, qui peut aller jusqu'au déni, à écouter le signalement des erreurs et dysfonctionnements. Les raisons sont très humaines, mais elles sont. Il faut pourtant accepter de reconnaître erreurs et dysfonctionnements, c'est indispensable pour les corriger, et *in fine* pour faire reculer la défiance inversée. On peut s'inspirer des expériences d'autres pays (le Canada par exemple), étudier les "cercles qualité" de certaines entreprises, utiliser des pratiques de médiation...

- Il faut **améliorer la compréhension des textes.** On trouvera un bon exemple dans la pratique de Wikipédia en anglais, qui possède un comité de contributeurs (*random page patrol*) qui examine notamment la compréhension des textes. Il est facile de s'inspirer de cette pratique pour réduire la fracture entre les institutions et les citoyens.

Un autre exemple pour la réduction de cette fracture est celui de Pôle emploi, qui désormais utilise les outils de communication créés pour les personnes ayant des déficiences pour ajuster son vocabulaire afin que celui-ci soit compréhensible pour tous.

- Il faut **défendre la proactivité** en termes de service et d'information auprès du public. La "proactivité" désigne la capacité des personnes à prendre en main les responsabilités de leur vie, plutôt que de rester dépendantes des circonstances ou des personnes extérieures. Mais prendre en mains les responsabilités de sa vie nécessite de disposer d'une information convenable. Aujourd'hui l'utilisateur n'a aucune ou peu d'information s'il ne la recherche pas lui-même. Par surcroît, l'information accessible est parfois arbitrairement limitée sous le prétexte du respect des libertés. Tandis qu'en sens inverse le développement de l'intelligence artificielle pourrait offrir aux institutions la possibilité de fournir à leurs usagers une information abondante et pertinente.

Mais bien sûr, pour que cela ne reste pas un vœu pieux et devienne une action, il faut, administration par administration et institution par institution, repérer leurs manques d'information et agir auprès de leurs responsables pour améliorer la situation.

- Il faut **étendre les missions du Défenseur des droits à la médiation inter institutionnelle.** Jusqu'à présent, les questions inter institutionnelles sont hors de son champ de compétence. Dans une partie des blocages des usagers pourtant, le problème est directement provoqué, ou amplifié, par l'intervention simultanée de plusieurs institutions. Si le Défenseur des droits est dépourvu de pouvoir sur la question comment peut-on imaginer que l'utilisateur puisse accéder à ses droits ? L'extension n'aurait pas de surcroît puisque la médiation existe, c'est juste une intégration de situations exclues actuellement de son champ de compétence.

- Ce rapport a déjà évoqué (dans la section III.5 notamment) les actions de formation. **Ces actions de formation doivent être renforcées, à deux niveaux.** Le premier est simplement

celui de l'Éducation nationale : les jeunes doivent être sensibilisés aux questions de discrimination et de défiance dès l'école. L'enseignement doit inclure une pratique de terrain, et nous tenons à mentionner ici les expériences de communication non violente et de *médiation* par les jeunes eux-mêmes, expériences dont on regrettera qu'elles restent trop limitées.

Quant au deuxième niveau, c'est celui de la formation des personnels, qui doit être inlassablement préparée, dispensée, évaluée, continuée.

• Il faut impérativement **contrôler l'utilisation et la bonne exécution des mesures légales**. On pense ici surtout au **suivi de la mise en œuvre du droit à l'erreur**, car trop souvent en France le droit voté n'est pas ou insuffisamment appliqué. Compte tenu de l'importance de cette loi pour les citoyens et l'État, il est important de suivre et communiquer sur sa mise en œuvre.

### **Réunifier la société française...**

Nous avons déjà cité (section I.3) le rapport 2016 de France Stratégie « *Lignes de faille. Une société à réunifier* »<sup>27</sup>.

*Réunifier* est un "grand mot", mais il est au cœur de la question de la défiance inversée, et par surcroît d'une actualité brûlante. Au-delà des remèdes que nous avons proposés – remèdes que nous avons voulu très concrets – on peut reprendre dans ce rapport celles des pistes proposées que nous estimons en rapport direct avec la réduction de la défiance inversée, tout particulièrement rétablir un cadre commun quand il n'existe pas, sans viser une uniformisation du service public sur l'ensemble du territoire. Au contraire, il faut **adapter l'offre de service public à la variété des situations en faisant confiance au sens des responsabilités des agents publics au niveau territorial**<sup>28</sup>. Il faut inclure bien sûr **tout ce qui permettra à l'école de tenir enfin ses promesses d'égalité**, et **reconstruire les solidarités à partir de la proximité**.

### **... et renverser une réalité historique pernicieuse**

Le mouvement des « gilets jaunes » vient de mettre en lumière l'intensité dramatique de la défiance entre citoyens et pouvoirs publics, défiance croissante depuis plusieurs décennies dont les causes font l'objet de nombreuses études. Mais trop peu a été dit sur ce que nous appelons ici la défiance inversée et qu'il nous paraît pourtant indispensable de pointer du doigt tant, dans notre pays, elle est prégnante. Pourquoi ?

On a coutume de reconnaître qu'en France l'**État** a créé la **Nation**, justifiant ainsi par l'histoire une supériorité quasi morale des pouvoirs publics sur la société, de l'administration sur les administrés, des décideurs sur les "décidés", de Paris sur la « province », des diplômés sur les non diplômés, etc. Et trop souvent les "services publics" ne sont plus des services **au** public.

Il est nécessaire de renverser les conséquences de cette réalité historique. Ce sera une véritable mutation culturelle, et c'est à celui "d'en haut" de faire le premier pas, de donner l'exemple plutôt que de morigéner ou de se désoler. **C'est aux pouvoirs publics d'abord de cesser leur méfiance**, et d'abandonner la suspicion qu'ils manifestent vis-à-vis des citoyens. C'est une condition impérieuse du retour à la confiance.

<sup>27</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/publications/lignes-de-faille-une-societe-reunifier>

<sup>28</sup> *Quelle action publique pour demain*, 2015, France Stratégie, pages 72 à 85.